

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Relations commerciales Franco-Belges de 1913 à 1923

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 31 Janvier 1925, à 3 heures

PAR

MICHEL MALMAIN

Président : M. GERMAIN-MARTIN, professeur

Suffragants : MM. RIST, Professeur.
ALLIX, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1925

Les Relations commerciales

Franco-Belges

de 1913 à 1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Les Relations commerciales Franco-Belges de 1913 à 1923

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 31 Janvier 1925, à 3 heures

PAR

MICHEL MALMAIN

Président : M. GERMAIN-MARTIN, professeur

Suffragants : MM. RIST, Professeur.

ALLIX, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1925



PREMIERE PARTIE

LES RELATIONS COMMERCIALES FRANCO-BELGES

AVANT LA GUERRE

La transformation des conditions de la production par suite de la hausse des prix, de la formation de l'union économique belgo-luxembourgeoise, de l'incorporation au territoire douanier français de l'Alsace--Lorraine et du bassin de la Sarre, par suite de la crise des changes et de la nouvelle répartition de certaines matières premières (le fer principalement) entre les Etats de l'Europe occidentale a modifié complètement l'ambiance dans laquelle s'effectuaient avant la guerre les échanges de produits et de marchandises entre les Français et les Belges. Elle a amené la Belgique à transformer de fond en comble sa politique économique, ce qui l'a obligée à procéder à des conversations avec les Etats étrangers, avec la France en particulier, à l'effet de déterminer un nouveau régime d'échanges.

L'historique de ces conversations et l'examen des questions que devaient résoudre les représentants de la France et de la Belgique constituent un sujet très vaste en même temps que très intéressant qui méritait d'autant plus d'être étudié que les échanges commerciaux ont toujours été très actifs entre ces deux Etats.

Les problèmes qui se sont posés^e pendant et après les hostilités en ce qui concerne les relations économiques franco-belges présentaient une importance considérable non seulement pour les Français

et les Belges, mais également pour les puissances étrangères et en particulier pour l'Allemagne et la Hollande. Si quelques-uns d'entre eux trouvaient leur origine dans le conflit de 1914-18 lui-même, d'autres n'en découlaient pas directement mais auraient dû être résolus même au cas où la guerre n'aurait pas eu lieu : parmi les premiers on peut signaler ceux qui ont trait aux échanges commerciaux de l'Alsace-Lorraine avec le Luxembourg, aux surtaxes d'entrepôt et d'origine, etc. ; parmi les seconds, la détermination d'un régime plus défini que celui sous lequel se faisaient les échanges avant 1914 et la création d'un système de protection des appellations d'origine étaient les plus importants.

Avant d'entrer dans le sujet même de notre thèse, il nous semble nécessaire d'exposer de façon rapide les directives générales de la politique commerciale de la France et de la Belgique avant la guerre. Si l'on ne connaît pas les grandes lignes des systèmes économiques de chacun de ces pays, il est pour ainsi dire impossible de comprendre les transformations qu'ils ont eu à subir pendant et surtout depuis les hostilités, comment d'opposés qu'ils étaient, l'un inspiré des doctrines de liberté, l'autre imprégné de l'esprit de protection, ils se sont peu à peu rapprochés (ou plus exactement comment l'un d'eux, le système économique belge, s'est rapproché du système français), comment une entente (pas aussi étroite qu'il eût été désirable) qui n'avait pu se faire avant la guerre a été sur le point d'être conclue en 1923.

1° *La France.*

La politique douanière de la France est trop connue pour qu'il soit nécessaire de l'exposer en détail. Elle s'appuyait, avant la guerre, sur la loi du 11 janvier 1892 qui constitue encore à l'heure ac-

tuelle la base du système économique français et dont l'esprit a été clairement indiqué dans le rapport déposé par M. Méline le 3 mars 1891 : « Il n'est plus question aujourd'hui de prohibition ni de protection exagérée. Le producteur français ne réclame pas de privilège et ne demande qu'une chose : la justice; il exige, comme c'est son droit, qu'on lui tienne enfin compte des charges excessives qui pèsent sur son travail et des causes d'infériorité qu'il ne dépend pas de lui de supprimer. Dans l'établissement des tarifs de demain, il demande que les pouvoirs publics mesurent exactement l'écart qui le sépare de son concurrent étranger et que le chiffre inscrit au tarif soit la représentation de cet écart. On a considéré que pour donner à nos tarifs leur véritable valeur et rendre à la production française courage et confiance, il importait avant tout de fixer le minimum des droits qui lui seront assurés quoi qu'il arrive et au-dessous desquels il ne sera plus permis de descendre dans l'avenir. C'est sur ce principe fondamental que repose l'économie de notre tarif minimum; c'est lui qui en détermine le caractère propre. »

Le protectionnisme français prétend n'être que défensif : il postule ce fait que l'agriculture et l'industrie françaises se trouvent dans des conditions de production moins favorables que celles des autres pays : la vie en France est plus chère, les charges fiscales plus lourdes, les matières premières plus coûteuses qu'ailleurs; deux politiques étaient possibles : la première consistait à ne pas accepter ce désavantage et à améliorer les conditions de la production, la seconde à accepter cette marge déficitaire, ce handicap et à y pallier par une politique tarifaire sur les produits finis : c'est pour cette dernière politique, pour le protectionnisme, qu'a opté la France en 1892 : protectionnisme modéré dans son principe, puisqu'il s'agit simplement de combler l'écart qui sépare le producteur français de son concurrent

étranger, de mettre le premier à même de lutter avec quelque chance de succès contre le second, mais protectionnisme qui peut devenir dangereux pour le consommateur si l'écart est mal calculé, si le droit établi est trop fort.

« Le tarif annexé à la loi du 11 janvier 1892 est composé de deux colonnes comme celui de 1881. Mais au lieu de résulter de tableaux insérés dans les traités de commerce et de former un tarif conventionnel, intangible pendant la durée du traité, le tarif le plus réduit peut être augmenté à toute époque sans que les pays contractants puissent élever aucune réclamation. Les conventions commerciales conclues sur la base du tarif de 1892 comportent, en effet, non des tableaux annexés avec taxes consolidées pour une durée déterminée mais la concession pure et simple de tout ou partie du tarif minimum, avec adjonction, le plus souvent, de la clause de la nation la plus favorisée. Quant au tarif général, il constitue le tarif de droit commun (1) applicable aux pays sans traités » (2).

Les droits établis en 1892 ont été modifiés en quelques points par diverses lois dont la plus importante est celle du 29 mars 1910, qui, sans rien changer aux principes adoptés en 1892 constitue, en somme, une mise au point du tarif rendue nécessaire par la hausse des prix qui s'était produite depuis les dernières années du XIX^e siècle.

Les droits français sont spécifiques, c'est-à-dire qu'ils frappent chaque espèce de marchandises en proportion de sa quantité métrique. Du fait de l'adoption de la tarification spécifique, il résulte que le tarif français est assez compliqué; non seulement il comprend un grand nombre d'articles, mais chacun d'eux est subdivisé lui-même suivant les diffé-

(1) En fait, en 1914, le tarif le plus souvent appliqué était le tarif minimum.

(2) X. Essai sur la politique douanière de la France, p. 39.

rentes catégories du produit qu'il vise. Sans entrer dans les avantages et les inconvénients d'une telle tarification, rappelons seulement qu'elle a été réclamée à l'époque par l'industrie et le commerce français et qu'elle semble en avoir toujours les faveurs (3).

Depuis 1892 la politique française a consisté à obtenir le traitement de la nation la plus favorisée et à accorder en échange le tarif minimum qui constitue le tarif le plus favorable que puisse concéder la France. Malgré les principes dont s'inspire le système douanier français, notre pays a été obligé de consolider un certain nombre de droits, notamment lors de la conclusion de la convention franco-suisse de 1906.

« De libre-échangiste qu'elle était en 1860 et dans les années qui ont précédé immédiatement la guerre de 1870, la politique douanière française est redevenue nettement protectionniste sous la pression des événements et en raison de la menace croissante que présentait pour nos intérêts l'évolution économique de tous les pays du monde » (4).

Avant la guerre de 1914, ce protectionnisme n'a cependant jamais été excessif : les droits français n'ont jamais atteint les taux auxquels ont été fixés ceux de certains pays, la Russie, par exemple, où le tarif jouait pourtant un rôle beaucoup plus fiscal que protecteur.

2° *La Belgique.*

Pays nécessairement importateur de denrées alimentaires et de matières premières, qu'elle n'a pas en quantité suffisante, la Belgique est restée fidèle aux idées de liberté; comme l'Angleterre elle ne s'est

(3) Cf. la délibération de la Chambre de Commerce de Paris, du 23 mai 1923.

(4) X. Op. cit., p. 46.

pas laissée prendre dans l'engrenage protectionniste; la raison en est simple : M. Theunis, l'actuel Premier ministre, l'indiqua naguère clairement en montrant en même temps la différence qui sépare son pays du nôtre : « Alors que la France peut vivre en partie sur son sol, la Belgique vit de son commerce extérieur », et le Roi lui-même ajoutait : « La nation belge, comprimée entre les frontières étroites que la géographie et la politique lui ont données a un besoin essentiel d'échanger librement les produits de son labeur obstiné avec les produits du sol de pays plus favorisés qu'elle par la nature. »

La Belgique après sa séparation de la Hollande en 1831 avait suivi le mouvement protectionniste qui, à l'époque, régnait sans conteste en Europe. C'était alors surtout un pays agricole. Les idées libre-échangistes qui se répandirent sur le monde au milieu du xix^e siècle furent reçues en Belgique et y devinrent la base du système douanier. Dès 1850 les droits sur les céréales furent supprimés; deux ans plus tard certains droits différentiels établis pour favoriser la marine belge furent réduits puis abolis en 1856; en 1857 l'importation des matières premières devint libre. La Belgique qui était soumise à un régime de haute protection, marqua son entrée définitive dans le libre échange par le traité de 1861 avec la France. C'est de cette époque que date le tarif belge en vigueur en 1914 : ce tarif avait subi des retouches; il avait été notamment augmenté en 1885, en 1895 et en novembre 1900. Des modifications peu importantes y furent également apportées en 1902, en 1903, etc.

L'idée inspiratrice de la politique douanière d'avant-guerre était la suivante : la Belgique étant obligée d'exporter pour vivre doit se mettre dans les conditions les meilleures pour exporter; elle ne peut lutter avec succès contre ses concurrents sur les marchés extérieurs que si elle parvient à abaisser

plus qu'eux ses prix de revient : et comment obtenir ce résultat ? en réduisant le plus possible les droits de douane, en les supprimant même quand cela n'est pas dangereux; si les taxes qui frappent les matières premières et les denrées alimentaires dont la consommation dépasse de beaucoup la production, sont faibles ou même nulles, l'industrie indigène pourra s'approvisionner à bon compte de matières brutes qu'elle transformera, la vie sera à bon marché, ce qui permettra de ne donner à la main-d'œuvre que des salaires peu élevés.

Produisant en surabondance des objets fabriqués, la Belgique redoutait médiocrement la concurrence extérieure sur son propre marché. Elle avait tout intérêt à offrir aux autres pays une liberté des échanges qui ne lui causait que de faibles dommages et dont elle profitait largement pour placer l'excédent de sa production industrielle.

En 1914, la Belgique était liée avec un grand nombre de pays étrangers par des conventions commerciales dont la base consistait dans la concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée. La clause par laquelle la Belgique et son co-contractant s'accordaient l'un à l'autre leur tarif le plus favorable était devenue une clause de style. Par suite du grand usage qui en était fait, les droits étaient faibles et égaux pour la plupart des pays. Presque toutes les taxes en vigueur avant la guerre étaient des taxes conventionnelles, c'est-à-dire résultant d'accords commerciaux.

L'article 2 de la loi du 19 mai 1902 stipulait que « les marchandises provenant des pays qui se trouveront sans arrangement commercial avec la Belgique et ne lui appliqueront pas le traitement de la nation la plus favorisée en matière de commerce, de navigation et de douane seront soumises aux droits fixés par le tarif des douanes augmentés de 50 o/o. Celles des marchandises qui ne seraient pas imposées par

ledit tarif paieront 15 o/o de leur valeur ou seront soumises à un droit spécifique équivalent sur la base de leur valeur moyenne. » Si un pays étranger, quoiqu'il n'y ait pas de traité, accorde aux produits belges son tarif le plus bas, le gouvernement est autorisé à lui appliquer provisoirement le traitement de la nation la plus favorisée (art. 1 de la même loi).

Le tarif des douanes belges était des plus simples : il ne comprenait que 70 postes; la classification des marchandises qui y étaient reprises était rudimentaire : elle était basée sur l'ordre alphabétique. Sous une même rubrique étaient souvent réunis de nombreux produits rangés séparément dans le tarif français.

La plupart des droits avaient un but fiscal; leur modicité les empêchait de servir utilement à la protection des industries nationales. Ils visaient très souvent des produits de luxe; les taxes qui frappaient les produits manufacturés, notamment les vêtements, les tissus, les machines, ne dépassaient pas en moyenne 10 o/o; les animaux vivants étaient faiblement taxés; les articles d'alimentation bénéficiaient, le plus souvent, de l'exemption de droits. Il en était de même des matières brutes et de tous les produits nécessaires à l'industrie. En ce qui concerne les produits taxés *ad valorem*, il est nécessaire de remarquer que la valeur prise pour base de l'imposition était celle que déclarait l'importateur; or celle-ci ne représentait pas, en général, plus de 60 à 70 p. 100 du montant de la facture; les droits déjà faibles ne portaient, par conséquent, que sur une partie de la valeur du produit importé; leur incidence se trouvait réduite dans la mesure où la déclaration de l'acheteur belge indiquait un prix inférieur au prix réel.

Primitivement les droits prenaient tous pour base la valeur des marchandises qu'ils frappaient mais la loi du 16 juin 1905, dans son article 4, avait

autorisé le gouvernement à convertir les droits *ad valorem* en droits spécifiques équivalents.

Il est assez difficile de comparer le tarif français d'avant guerre à celui de la Belgique parce que le premier contenait presque exclusivement des droits spécifiques tandis que le second renfermait encore un certain nombre de taxes *ad valorem*, parce que la classification n'était pas la même dans les deux tarifs. Néanmoins la comparaison a été tentée et voici un tableau indiquant le taux approximatif de la taxation pour quelques-uns des produits frappés dans les deux pays :

DROITS A L'ENTREE

	EN FRANCE	EN BELGIQUE
Fonte brute	15 o/o	2,5 o/o
Aciers spéciaux	50 o/o	4 o/o
Machines et mécaniques	10 o/o	3 o/o
Voitures de chemins de fer..	17 o/o	4,3 o/o
Verres à vitre	26 o/o	10 o/o
Glaces	18 o/o	10 o/o
Faïences	19 o/o	10 o/o
Chaussures	9 o/o	10 o/o
Meubles	10 o/o	10 o/o
Fils de coton	7 o/o	4 o/o
Fils de laine	6 o/o	2,5 o/o
Tissus de coton	30 o/o	13 o/o
Tissus de laine	16 o/o	11 o/o

Il résulte des chiffres ci-dessus que l'écart entre les deux tarifs était loin d'être constant. Dans quelques cas le tarif minimum français était inférieur au tarif belge; dans d'autres il lui était égal; la plupart du temps il lui était supérieur. Mais la comparaison ne peut être complète que si l'on se rappelle qu'un très grand nombre de produits taxés en France échappaient complètement à toute tarification à leur entrée en Belgique.

Une seule industrie était non pas à proprement parler protégée mais voyait les produits concurrents

des siens frappés de droits relativement élevés : l'industrie textile; les autres industries du royaume, étaient librement concurrencées par l'étranger; un exemple caractéristique le montrera : celui de l'industrie métallurgique : au moment où avait été constitué dans ses grandes lignes le tarif belge, cette industrie, au lieu de demander la fermeture du marché national, importait des machines étrangères, surtout françaises et anglaises. Avant la guerre, les droits qui frappaient les machines étaient à peine supérieurs à ceux qui étaient perçus sur la matière première, le métal; les machines de fer, de fonte, de cuivre, d'acier faisaient l'objet d'un droit d'entrée unique alors que la valeur de ces marchandises diffère à l'infini :

DROITS D'ENTREE SUR LES MACHINES

	AUX 100 KILOS
Machines en fonte	2 fr.
Machines en acier ou en fer	4 fr.
Machines en cuivre	12 fr.

DROITS D'ENTREE SUR LE METAL

	AUX 100 KILOS
Fonte ouvree	2 fr.
Fers battus ou laminés	1 fr.
Fers et aciers ouverts	2 à 4 fr.
Cuivre	10 fr.

On ne peut mieux déterminer la différence essentielle des régimes douaniers de la France et de la Belgique qu'en insistant sur le caractère commercial de l'économie belge qui tient surtout compte des nécessités du commerce auquel elle veut assurer le maximum de stabilité; la France, au contraire, dans la logique de sa protection industrielle a eu principalement en vue d'assurer à chaque moment

et de la meilleure manière possible à un produit considéré le degré de protection reconnu nécessaire.

La politique économique belge était parvenue avant la guerre à faire d'un petit pays de 30.443 kilomètres carrés l'un des plus riches du monde puisqu'il occupait la sixième place parmi les grandes nations commerçantes et que sa situation à bien des points de vue était enviable; son mouvement d'affaires, en y comprenant le transit, atteignait onze milliards de francs.

CHAPITRE PREMIER

Le *modus vivendi* de 1892

En 1881 fut conclu un traité de commerce franco-belge par lequel les deux pays se concédaient leur tarif le plus bas; ce traité venait à expiration en 1892 (1^{er} février). A cette date, la France avait modifié totalement sa politique douanière en entrant dans la voie protectionniste; la question se pose de savoir comment seraient réglées ses relations commerciales avec sa voisine: « De vains essais furent tentés pour amener un ajustement de la législation douanière de la France et de la Belgique. La France avait alors à se défendre contre l'invasion des produits allemands. Or elle ne pouvait, en vertu de l'article 11 du traité de Francfort, rien accorder à la Belgique qui ne fut accordé en même temps à l'Allemagne; tous les projets de convention se heurtèrent à cet obstacle insurmontable » (1). En effet, depuis 1892, aucune convention ne régla les rapports commerciaux franco-belges.

Néanmoins, ce ne fut pas le tarif général qui fut appliqué à l'entrée en France des produits originaires de Belgique; la loi du 11 janvier avait décidé que le tarif minimum pourrait être appliqué aux marchandises en provenance des pays qui feraient bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueraient leurs tarifs les plus réduits. La loi du 29 décembre 1891, avait donné au gouvernement, pour une durée de douze mois, les pouvoirs nécessaires pour proroger les conventions arrivant à expiration le 1^{er} février suivant et

(1) « Le Flambeau » (revue belge) juin 1923.

pour concéder, dans les conditions indiquées ci-dessus, le bénéfice du tarif minimum. De son côté le gouvernement de Bruxelles avait obtenu de la Chambre des Représentants et du Sénat le vote d'une loi analogue à celle du 29 décembre 1891 mais avec un caractère provisoire encore plus accentué. Les deux gouvernements ainsi nantis des pouvoirs nécessaires pour négocier purent alors régler la question en suspens : des notes diplomatiques furent échangées (15-30 janvier 1892) par lesquelles les deux Etats se concédaient mutuellement le bénéfice de leur tarif le plus bas, la Belgique en accordant à la France le traitement de la nation la plus favorisée, cette dernière en appliquant aux produits belges son tarif minimum. Un décret du Président de la République, en France et un arrêté royal, en Belgique, tous deux de même date : 30 janvier 1892, réglèrent sur ces bases les relations entre les deux pays.

Ce *modus vivendi*, assez précaire puisque la France se réservait le droit d'en faire cesser les effets en notifiant cette intention douze mois à l'avance et que la Belgique en soulignait « le caractère essentiellement provisoire » (2) fut confirmé postérieurement par des actes unilatéraux : le décret français du 30 janvier 1902, la loi belge du 19 mai 1902.

La révision du tarif français en 1910 suscita d'assez vives protestations de la part des Etats étrangers et notamment de la Belgique où le ministère Liebaert déposa un projet de loi dans lequel étaient envisagées certaines mesures de défense contre les produits originaires du territoire français; ce projet se heurta à l'opposition d'une grande partie du Parlement et fut repoussé (3).

(2) En 1918, lorsqu'il accepta la prorogation du régime institué en 1892, le Gouvernement belge maintint son opinion suivant laquelle aucun préavis n'est nécessaire pour faire cesser les effets du *modus vivendi*.

(3) Cf. Nogaro et Moye : les Régimes douaniers, 1910.

Le régime sous lequel se faisaient les échanges franco-belges était complété par certaines dispositions relatives au trafic-frontière (lois françaises du 17 février 1893 et du 29 décembre 1901; loi belge du 26 août 1822) par une déclaration des 27 août-2 novembre 1901 concernant la patente des voyageurs de commerce et par des arrangements et conventions d'ordre postal, ferroviaire, etc.

CHAPITRE II

Situation Economique comparée des deux pays

Le prix de revient des produits fabriqués est conditionné par la facilité d'approvisionnement et le prix des matières premières, par le taux des salaires (dépendant lui-même du coût de la vie et de l'abondance plus ou moins grande de la main-d'œuvre) par le régime fiscal et la législation sociale, enfin par le loyer de l'argent.

A ces différents points de vue, la Belgique jouissait, avant la guerre, par rapport à la France, d'une situation privilégiée.

1° *Matières premières :*

La Belgique a pu passer autrefois pour un pays abondamment pourvu des matières premières nécessaires à l'industrie : son agriculture lui fournissait les textiles, les peaux, les bois; elle avait, en outre, le plomb, le fer, le zinc, les terres et les pierres à ouvrer, le charbon. Dès avant la guerre ce dernier seul jouait un rôle important.

Les mines de fer étaient pour la plupart épuisées mais les Belges avaient la possibilité de se ravitailler en Lorraine, dans le grand duché de Luxembourg et même de recevoir par Anvers les minerais normands exportés par Caen ou ceux qui étaient en provenance d'Espagne et de Suède; les prix faits aux industriels belges étaient les mêmes que ceux auxquels pouvait se ravitailler la production française. Il est à noter que les fonderies belges avaient acquis des gisements ferrugineux en différents pays, notamment dans la péninsule ibérique; le coût du transport n'en augmentait pas sensiblement le prix. La

Belgique devait importer annuellement près de 1.700.000 tonnes de minerai de fer.

Le zinc fourni par le sol belge ne représentait que 1 0/0 du minerai travaillé par les usines; le reste était importé de l'étranger. Les réserves de plomb étaient depuis longtemps épuisées. De ce fait la Belgique ne se trouvait pas avantagée vis-à-vis de la France; néanmoins elle profitait de la situation qu'elle avait acquise au temps où ces métaux lui étaient fournis directement par son sol. La métallurgie du zinc occupait, en 1913, avec une production de 204.000 tonnes de métal, la troisième place dans le monde. (Après les Etats-Unis et l'Allemagne.)

Comme la France et l'Angleterre, la Belgique était obligée d'acheter à l'étranger de grandes quantités de laine, de chanvre, de lin, de coton. Sans compter le coton, la Belgique importait chaque année pour 350 millions de francs de plantes textiles. Les peaux et pelleteries brutes, les bois, le cuivre, etc., travaillés dans le royaume étaient, pour la presque totalité, de provenance étrangère.

Si ces marchandises leur étaient fournies, au départ du pays d'origine, aux mêmes prix qu'aux industriels français, les Belges profitaient de ce que les frets à destination d'Anvers étaient moins élevés qu'à destination des ports français et d'autre part de ce que, si les industriels du Nord voulaient profiter des avantages de l'importation par le port de l'Escaut, ils s'en trouvaient empêchés ou tout au moins voyaient ces avantages diminuer par le fait des surtaxes d'entrepôt et d'origine.

Le grand élément favorisant la production belge par rapport à la production française était, en ce qui concerne les matières premières, la plus importante de celles-ci, la houille.

Alors que la production des houillères françaises

était très déficitaire (1) la Belgique trouvait dans son sous-sol la presque totalité du combustible qu'elle consommait. Jusqu'au début du xx^e siècle elle avait été exportatrice de charbon (2), mais les progrès de l'industrie avaient été tels depuis cette époque que la production était devenue déficitaire : voici, en effet les statistiques de 1913 : (3)

	CONSOMMÉ A L'ÉTAT CRU	CONSOMMÉ A L'ÉTAT DE COKE	TOTAL
Production	18.156.000 t.	4.686.000 t.	22.842.000 t.
Consommation . . .	21.926.000 t.	4.698.000 t.	26.624.000 t.
Déficit	3.770.000 t.	12.000 t.	3.782.000 t.

La Belgique ayant en surabondance des charbons maigres en exportait une grande quantité : d'où un accroissement de son déficit; elle devait acheter à l'étranger, notamment en Allemagne, les charbons gras qui lui faisaient défaut; elle était donc à la fois exportatrice et importatrice. Il est vrai que cette situation était susceptible de se modifier dans un avenir plus ou moins lointain : la découverte dans la Campine de gisements houillers pouvait laisser espérer à la Belgique un retour à son ancienne situation ; le bassin campinois, encore inexploité avant la guerre, se révélait en effet très riche, particulièrement en houilles grasses dans sa partie occidentale.

Au point de vue du combustible, la Belgique, si

(1) Les mines françaises produisaient annuellement 40 millions de tonnes de houille ; la consommation était de 63 millions de tonnes. Cf. Etudes de la Banque nationale française du commerce extérieur : 25 mars 1922.

(2) D'après M. Jaspar (discours à la Chambre des Représentants, 25 septembre 1919) elle l'avait été jusqu'en 1910. En 1891 elle avait un excédent de 4.600.000 t. (production : 20 millions 400.000 tonnes ; consommation : 15.800.000 t.).

(3) Statistiques du Comité des houillères; le chiffre du déficit total a été corroboré par M. Jaspar (séance de la Chambre du 25 septembre 1919) : « l'excédent des importations de charbon était de trois millions et demi de tonnes en 1913.).

elle était dans l'obligation d'acheter à l'étranger les quantités de houille qui lui faisaient défaut, était dans une situation meilleure que celle de la France. L'infériorité de celle-ci était accrue du fait que les houilles importées devaient payer un droit de douane de 0 fr. 13 par quintal tandis que les quantités achetées par la Belgique y entraient en franchise.

Si l'on considère les produits de la métallurgie (fer, fonte, acier sous leurs différentes formes) qui constituent la matière première d'un grand nombre d'industries, on constate que les transformateurs belges de produits sidérurgiques obtenaient les marchandises qui leur étaient nécessaires à un prix plus avantageux que celui qui était fait aux industriels français. Il en était de même dans d'autres branches de la production.

2° *Main-d'œuvre :*

Si les matières premières étaient souvent obtenues en Belgique à meilleur compte qu'en France, il importe de remarquer qu'elles ne constituent pas le seul, ni peut-être même le principal élément du coût de production : le prix de la main-d'œuvre en est un autre et, à ce point de vue, les industriels belges étaient très nettement favorisés par rapport à leurs concurrents non seulement français, mais aussi anglais, allemands, etc.

Le coût de la main-d'œuvre dépend de deux éléments principaux : de sa plus ou moins grande abondance, du prix de la vie.

Peuplée de près de 7.500.000 habitants (ce qui équivaut pour un territoire de 30.500 kilomètres carrés à une densité de 275 habitants par kilomètre carré), la Belgique a une population ouvrière très nombreuse. Par suite du dépeuplement des campagnes qui se manifestait dans le pays comme dans toutes les régions industrielles, la proportion des individus

employés dans l'industrie était en continuelle progression (4). Les travailleurs étaient attirés dans les usines par la hausse des salaires qui s'était produite depuis le début du xx^e siècle; la situation, en effet, n'était plus la même qu'à l'époque où Karl Marx écrivait de la Belgique : « C'est le paradis des capitalistes et l'enfer de la classe ouvrière. » Avant la guerre on a remarqué avec raison que « les ouvriers de l'industrie, ceux des mines en particulier, ne sont plus les parias qu'ils étaient au temps de Karl Marx. Ils sont beaucoup moins exposés au chômage et les salaires ont en même temps une tendance à s'accroître. Alors qu'un ouvrier industriel bénéficiera d'une période de prospérité dans la mesure de 2, son salaire ne reculera que dans la proportion de 1 dans une période de dépression » (5). C'est un phénomène que l'on constate dans tous les pays que celui de l'influence plus grande des années de prospérité que de celles de crise sur le taux des salaires : « les fluctuations de ceux-ci ne peuvent plus, ne veulent plus être que progressives. »

En moyenne les salaires en France étaient de 30 o/o plus élevés qu'en Belgique; dans ce dernier Etat le coût de la vie avait suivi depuis la fin du xix^e siècle, une progression qui, sans être équivalente à celle des salaires, n'en était pas moins réelle. On a estimé la hausse des articles de consommation courante nécessaires à la classe ouvrière à 20 o/o environ; il semble que ce chiffre soit proche de la réalité; cette élévation des prix n'est pas supérieure à celle qui a été constatée dans tous les autres Etats. Malgré un renchérissement certain la vie en Belgique était à meilleur marché qu'en France; cependant la différence n'atteignait pas celle qui se manifestait entre les salaires et qui était évaluée à 30 o/o : c'est par là

(4) Cf. Charriaux : la Belgique moderne, terre d'expériences, p. 360.

(5) Charriaux, op. cit., p. 345.

que l'ouvrier belge se trouvait, malgré l'amélioration de sa situation depuis une vingtaine d'années, moins bien partagé que les membres des classes laborieuses des autres Etats; c'est par là que l'employeur bénéficiait d'un avantage sur ses concurrents étrangers.

Comparer les salaires dans les différents pays n'est pas suffisant pour permettre de juger de la situation dans laquelle peuvent se trouver deux puissances industrielles l'une par rapport à l'autre; il faut également tenir compte de la durée du travail; à ce point de vue l'ouvrier belge était moins bien placé que son collègue français ou anglais, la durée du travail n'était pas réglementée en Belgique aussi sévèrement que dans les autres pays : ainsi, dans les charbonnages, la journée de huit heures instituée en France par la loi du 31 décembre 1913 (insérée dans le Code du Travail, livre II) n'existait pas en Belgique : le 28 février 1907 le Premier ministre belge, M. de Smet de Nayer s'était opposé à son établissement par voie législative dans les mines de houille. D'une façon générale, l'ouvrier belge travaillait pendant un nombre d'heures plus considérable que son camarade français; d'après une enquête faite par le Board of Trade en 1910, le nombre moyen des heures de travail par semaine des ouvriers belges était à celui des Français comme 112 est à 100 et à celui des Anglais comme 121 est à 100.

Le travail des femmes et des enfants était beaucoup moins réglementé qu'en France; par contre, en ce qui concerne les accidents du travail, les industriels belges étaient soumis aux mêmes obligations que les français : la loi belge qui y est relative s'est, en effet, inspirée des législations française et anglaise.

Que conclure de cet ensemble de constatations sur le travail en Belgique ? Il semble qu'on ne peut faire mieux que d'adopter l'opinion de M. Charriant : « Sans doute une tendance à l'uniformité

s'affirmait de plus en plus dans la moyenne des salaires payés en Angleterre, en Allemagne, en France et en Belgique; mais cette tendance ne s'accusait guère que dans certaines corporations organisées, les ouvriers mineurs et métallurgistes particulièrement. Pour tous les autres métiers ou industries qui sont moins bien organisés, les ouvriers étant plus éparpillés, la Belgique était encore le pays des maigres salaires et des longues journées » (6).

S'il résultait de là une supériorité réelle en faveur de l'industrie belge, il convient de remarquer qu'à d'autres points de vue celle-ci se trouvait en état d'infériorité, insuffisamment cependant pour compenser les avantages dont elle jouissait en ce qui concerne l'approvisionnement en matières premières et le recrutement de la main-d'œuvre. Parmi les faits qui désavantageaient la production belge on peut signaler le moindre rendement de l'ouvrier et la tendance des industriels belges à ne pas spécialiser leur production comme il conviendrait (7).

3° *Autres éléments du prix de revient :*

Le régime fiscal en Belgique était beaucoup plus libéral qu'il ne l'était en France; la dette publique n'atteignait que 4.615 millions de francs en 1914 : la plus grande partie avait été contractée lors du rachat des chemins de fer. Loin d'être une cause de dépenses, la colonie du Congo constituait une source de revenus : son budget laissait un excédent annuel de 10 millions de francs. L'annuité de la dette était de 109 millions de francs, auxquels il faut joindre 15 millions pour l'amortissement. Les charges pesant sur les citoyens du fait de l'impôt

(6) Charriaud : op. cit., p. 355.

(7) Cf. enquête faite par la Chambre de commerce belge de Paris : 1915.

étaient très faibles : elles n'étaient que de 280 millions (soit 45 francs par tête). Il n'en était pas de même en France où le prix de revient s'augmentait de charges fiscales très lourdes (8).

Les capitaux étaient abondants et à bon marché ; la fortune mobilière était estimée à 10 milliards de francs vers 1905 : la moitié environ était engagée dans le commerce et l'industrie.

(8) Cf. Charriaud : *op. cit.*, p. 335, en note.

CHAPITRE III

Statistiques

Pour caractériser les échanges commerciaux, il est impossible de faire abstraction des statistiques. Seules elles permettent de se rendre compte du mouvement des achats et des ventes d'un pays. Malheureusement la façon dont elles sont établies laisse beaucoup trop souvent à désirer; de multiples causes d'erreurs tendent à les vicier. Il est néanmoins possible d'étudier avec quelque profit les données officielles des administrations compétentes.

La balance commerciale de la France était toujours débitrice avant la guerre. On s'accordait à considérer comme normal que les exportations de cet Etat ne fussent égales en valeur qu'à environ 80,0/0 de ses importations. En poids la différence entre les entrées et les sorties était plus considérable encore : elle était de 50 0/0.

COMMERCE SPECIAL DE LA FRANCE EN 1913 :

	Valeur (en millions de francs)		Poids (en tonnes de 1.000 kilos)	
	IMPOR- TATIONS	EXPORTA- TIONS	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS
Objets d'alimentation.	1.817	839	5.511.932	1.456.676
Matières premières ...	4.946	1.858	37.160.735	18.299.163
Objets fabriqués	1.658	4.183	1.547.719	2.318.674
Totaux	8.421	6.880	44.220.386	22.074.513
	15.301		66.294.899	

Ce tableau fait ressortir un excédent d'importa-

tions sur les exportations de 1.541 millions de francs et de 22.145.873 tonnes.

Le rapport des importations aux exportations était, en valeur, de 82 o/o; en poids, de 50 o/o.

COMMERCE EXTERIEUR DE LA BELGIQUE (1913)

	TONNAGE	VALEUR
Importations	32.656.283 t.	5.049.859.000 fr.
Exportations	20.885.182 t.	3.715.814.000 fr.
Total	53.541.465 t.	8.765.673.000 fr.

La balance commerciale se trouvait normalement déficitaire comme en France : c'est la situation ordinaire des grands Etats industriels. Les importations dépassaient les exportations de 1.335 millions. Les ventes de la Belgique n'atteignaient pas les trois quarts de ses achats; le déficit de la balance commerciale se révélait ainsi plus considérable en Belgique qu'en France; les autres éléments de la balance des comptes suffisaient cependant à le combler.

Un fait se dégage immédiatement de la comparaison des chiffres ci-dessus : la prodigieuse activité du peuple belge : en 1913, alors que le commerce total de la France s'élevait à 15 milliards de francs soit environ 390 francs par habitant, celui de la Belgique s'élevait à 8.700 millions, soit 1.170 francs par tête.

En 1913 si l'on prend pour base les importations et les exportations de la Belgique et si on les suppose égales à 100, celles de la France étaient :

	EN POIDS	EN VALEUR
Importations	135,4	166,7
Exportations	105,6	185,2

De ces chiffres on peut tirer diverses conclusions :

1° La tonne de produits importés en Belgique a une moindre valeur que celle qui est importée en France;

2° Les exportations de marchandises belges atteignaient presque, en 1913, le tonnage des exportations françaises mais en valeur leur étaient de beaucoup inférieures; les ventes de la France à l'étranger comprennent donc des articles de plus grande valeur que celles de la Belgique.

De ces statistiques du commerce extérieur des deux pays il résulte que la France et la Belgique importaient plus qu'elles n'exportaient. Quelle était dans leurs rapports réciproques celle des deux dont le commerce était déficitaire ? Les renseignements fournis par les administrations des douanes le montrent clairement :

Importat. de Belgique en France (stat. franç.): 556.000.000 (1)
Importat. de France en Belgique (stat. belge): 627.000.000

La balance penchait donc en faveur de la France; le déficit des ventes belges en France par rapport aux achats était de 75 millions soit 11,3 o/o des ventes de la France, 12,7 o/o de celles de la Belgique.

En 1910 était intervenue une loi (29 mars) augmentant le taux de certains droits du tarif français. Des protestations avaient été élevées en Belgique contre cette révision. Quelle avait été son influence sur les relations commerciales franco-belges ? Les statistiques officielles démontrent que les craintes exprimées en Belgique étaient mal fondées : les achats effectués par la France en 1910 ne furent pas affectés par la loi du 29 mars mais continuèrent,

(1) En déduisant les envois d'or et d'argent non ouvrés et de monnaies d'or et d'argent qui ne constituent pas à proprement parler des marchandises. Ces envois étaient beaucoup plus importants dans le sens France-Belgique qu'en sens inverse: 373.286.000 de francs contre 76.904.000 (stat. belge).

ainsi que les années suivantes à se développer dans de fortes proportions :

DE BELGIQUE EN FRANCE	STATISTIQUES BELGES	STATISTIQUES FRANÇAISES
1909	498.536.000 fr.	439.100.000 fr.
1910	669.156.000 fr.	469.700.000 fr.
1911	695.105.000 fr.	542.600.000 fr.
1912	752.314.000 fr.	540.800.000 fr.

*Part de chacun des deux pays dans le commerce
extérieur de l'autre*

S'il est intéressant de connaître les chiffres absolus du commerce entre les Etats, il est de grande importance également de savoir quels sont les meilleurs clients et les plus gros fournisseurs des différents pays. En ce qui concerne les relations franco-belges, il y a un grand intérêt à étudier quelle part la France avait, avant la guerre, dans les achats et les ventes de la Belgique et réciproquement dans quelle mesure la Belgique achetait et vendait à la France.

A) Commerce total des deux pays :

Le commerce total — entrées et sorties réunies — des deux pays était de 15.301 millions pour la France, de 8.765 millions pour la Belgique. Les ventes de la France à la Belgique étant de 627 millions et ses achats de 556, le commerce franco-belge était en 1913 de 1.183 millions, ce qui représentait 13,5 o/o du commerce extérieur de la Belgique (soit 1/7) et 7,73 o/o du commerce extérieur de la France (soit 1/13). D'où ces conclusions :

a) Les relations entre les deux pays avaient pour les citoyens belges une importance beaucoup plus grande que pour les citoyens français.

b) La Belgique occupait le troisième rang parmi les correspondants commerciaux de la France. Elle n'était dépassée que par l'Angleterre et l'Alle-

magne; elle venait avant les Etats-Unis. Par contre la France occupait le premier rang des nations avec lesquelles la Belgique trafiquait : elle venait avant l'Allemagne elle-même.

B) Part de la Belgique dans le commerce extérieur de la France :

La part de la Belgique dans les achats de la France était de 6,602 o/o soit $1/15$; sa part dans les ventes de la France, de 9,11 o/o soit près de $1/11$. Au point de vue des importations françaises la Belgique occupait le quatrième rang des fournisseurs de la France, après l'Angleterre, l'Allemagne et les Etats-Unis. Dans la liste des clients de la France, elle venait immédiatement après l'Angleterre.

C) Part de la France dans le commerce extérieur de la Belgique :

La part de la France dans les achats de la Belgique était de 12,41 o/o soit $1/8$; sa part dans les ventes de la Belgique, de 14,96 o/o soit de plus de $1/7$. La France venait la première sur la liste des fournisseurs de la Belgique; après elle se succédaient : 1° l'Allemagne; 2° l'Angleterre; 3° les Etats-Unis. Elle n'occupait que le deuxième rang parmi ses clients; l'Allemagne la dépassait légèrement. Après elle venaient l'Angleterre et les Pays-Bas.

En résumé, la Belgique occupait le quatrième rang des fournisseurs de la France et le deuxième parmi ses clients; la France occupait le premier parmi les fournisseurs et le deuxième parmi les clients de la Belgique.

IMPORTATIONS DE FRANCE EN BELGIQUE

(Statistiques belges)

Les importations de France en Belgique se décomposaient de la façon suivante

	Quantité (tonnes de 1.000 kgs)	Valeur (1.000 fr.)
Animaux vivants	8.074	9.457
Objets d'alimentat.; boissons	196.789	81.895
Matières brutes	7.073.892	344.415
Produits fabriqués	185.347	191.244
Totaux	7.464.102	627.011

PRINCIPAUX PRODUITS ACHETÉS PAR LA BELGIQUE EN FRANCE

(*Statistiques belges*)

1° *Animaux vivants :*

Total : 8.074 tonnes valant 9.457.000 francs; les animaux de l'espèce chevaline représentaient 49,7 pour 100 en poids et 55,2 o/o en valeur de ce total (4.014 t. valant 5.227.000 francs). La presque totalité du reste était composée d'animaux de l'espèce bovine.

2° *Objets d'alimentation et boissons :*

a) Objets d'alimentation : le tonnage le plus élevé était celui du sel brut et du sel raffiné : 90.076 tonnes; puis les quantités les plus fortes de denrées alimentaires achetées par la Belgique en France étaient atteintes par : les fruits : 14.935 tonnes; les grains : 14.370 t. (les achats de grains variaient considérablement d'une année à l'autre); les légumes, le café (8.130 t.), etc. La valeur de beaucoup la plus grande était celle du café : 12.602.000 francs; celle des autres produits n'atteignait pas pour chacun d'eux 3 millions sauf pour le cacao (4.829.000 fr.); les huiles d'olive et d'arachide (3.857.000 fr.); les fruits (3.601.000 fr.); les légumes (3.022.000 fr.).

b) Boissons : de tous les articles de la catégorie

« objets d'alimentation et boissons » celui qui atteignait la valeur la plus élevée était sans conteste le vin : il s'en vendait chaque année 262.000 hectolitres de provenance française, quantité valant 32 millions 632.000 francs. Les eaux-de-vie et liqueurs représentaient une valeur de 2.147.000 francs et une quantité de 1.162 tonnes.

3° Matières brutes ou simplement préparées :

Total : 7.073.892 tonnes valant 344.415.000 fr.

Les matières brutes ou simplement préparées, souvent désignées sous l'appellation de matières premières, étaient fournies à la Belgique en quantités à peu près égales par la France et par l'Allemagne mais la valeur de celles qui provenaient de France était plus considérable. Les marchandises rentrant dans cette catégorie constituaient le principal élément des exportations françaises : au point de vue « quantités » cette observation n'est pas faite pour surprendre, les matières premières étant généralement caractérisées par un faible prix pour un tonnage élevé. Mais au point de vue « valeur » il n'en va pas de même : si la valeur des matières brutes ou simplement préparées est la plus élevée de celles qu'on trouve dans les différentes classes de produits achetés par la Belgique à la France, elle ne l'est pas lorsqu'il s'agit des mêmes marchandises vendues par l'Allemagne : le principal élément (quant à la valeur) des exportations allemandes dans le royaume était représenté par les produits fabriqués : les ventes de ceux-ci par le Reich en 1912 ont dépassé de 50 millions celles de matières premières.

Les tonnages les plus considérables ont été atteints pour les marchandises suivantes : les minerais (principalement de fer) : 4.754.162 t.; les charbons (881.527 t.); les bois (249.786 t.); les fers et aciers (147.944 t.); les scories de déphosphoration

(133.187 t.); les pierres (96.391 t.); le chanvre et le lin (94.097 t.). Les matières minérales non dénommées figurent dans les statistiques pour 388.536 t.

Les valeurs les plus élevées sont celles des marchandises suivantes : 1° les laines (106.342.000 fr., soit 30,8 o/o des achats de matières premières faits par la Belgique en France); 2° les minerais (38 millions 509.000 francs, soit 36,32 o/o seulement de la valeur des laines); 3° les peaux brutes (33.689.000 francs); puis le chanvre et le lin (20.403.000 francs); les charbons de terre (17 millions); les cotons (12 millions); les fers et aciers (12,5 millions).

4° Produits fabriqués :

Une remarque préliminaire s'impose en ce qui concerne les articles rentrant dans cette catégorie : l'Allemagne avait sur la France une grande supériorité pour la fourniture à la Belgique des produits finis métallurgiques et des produits chimiques (2) : l'exportation des machines et mécaniques allemandes sur le marché belge, qui était en 1910 et en 1911 de 40 millions de francs s'était subitement élevée à 60 millions en 1912 (soit le quintuple des ventes françaises : 12,5 millions); celle des fers et aciers avait augmenté également de 50 o/o en passant de 26 millions en 1910 à 30 en 1911 et à 39,7 en 1912. Par contre, la France l'emportait sur l'Allemagne en ce qui concernait la fourniture à la Belgique des produits de l'industrie textile : les ventes allemandes ne représentaient qu'environ un tiers des ventes françaises.

Principaux produits vendus par la France :

a) Quant au tonnage : les deux premières places revenaient aux produits chimiques (49.837 t.); et

(2) Les produits chimiques venaient cependant au premier rang des exportations françaises quant au tonnage et en bonne place quant à la valeur.

aux poteries (43.336 t.), qui représentaient environ la moitié du tonnage de produits finis exportés en Belgique : 93.173 t. sur 185.347 t.; ensuite venaient par ordre d'importance : les teintures et couleurs : 17.805 t.; les fers et aciers : 12.713 t.; les machines et mécaniques : 10.395 t.; les fils de lin : 9.101 t. (ces fils, au contraire de ceux de coton, de laine, etc., ne payaient pas de droit de douane); les produits typographiques : 5.725 t.; chacun des autres articles représentait un poids de moins de 5.000 tonnes.

b) Quant à la valeur : près du cinquième de la valeur totale des exportations françaises de produits fabriqués (exactement 18,8 o/o) était représenté par les fils de lin (le prix de la tonne de cet article était de 3.950 francs environ); les machines et mécaniques représentaient une valeur de 12.587.000 francs (soit 1.210 francs par tonne); les produits typographiques : 10.622.000 francs soit 1.855 francs par tonne; les tissus de coton : 9.709.000 francs; les tissus de soie : 8.352.000 francs; les tissus de laine : 7.525.000 francs; les tissus de lin et de chanvre : 1.105.000 francs; les valeurs à la tonne les plus fortes étaient celles des tissus : 44.903 francs pour ceux de soie; 8.958 francs pour ceux de laine; 8.762 francs pour ceux de coton; celles de fils de soie : 21.097 francs; des fils de coton : 3.800 francs; des fils de laine : 6.384 francs; des fils de lin : 3.950 francs; celles des produits de parfumerie : 9.754 francs; des ouvrages de maroquinerie (et articles similaires) : 7.748 francs; des articles d'habillement et de lingerie : 12.113 francs; des produits en caoutchouc : 7.411 francs, etc...

5° *Or et argent; monnaies d'or et d'argent :*

Il ne s'agit pas là à proprement parler de marchandises; les chiffres relatifs à l'exportation de l'or et de l'argent non ouvrés et des monnaies d'or et d'argent ne sont pas compris dans le total indiqué ci-dessus des ventes de la France en Belgique. Si on

les y ajoute, on obtient : 7.465.941 t. valant 1 milliard 297.000 francs. Les envois de métaux précieux se décomposaient ainsi : (statistique belge) :

Or et argent non ouvrés	15 t. valant	8.357.000 fr.
Monnaies d'or et d'argent	1824 t. valant	364.929.000 fr.
Total	1839 t. valant	373.286.000 fr.

(Ne sont pas compris dans ces chiffres le poids ni la valeur des articles en métaux précieux qui rentrent dans la catégorie « produits fabriqués ».)

Ce qui caractérisait cette rubrique, c'était le contraste qui existait dans les rapports économiques respectifs de la France et de l'Allemagne vis-à-vis du marché belge : tandis que la France expédiait chaque année de grosses quantités de métal précieux, l'Allemagne n'en envoyait que des quantités insignifiantes :

ENVOIS DE FRANCE		ENVOIS D'ALLEMAGNE	
1911 ..	672 t. valant 187.300.000 fr.	1 t. valant	1.600.000
1912 ..	1348 t. valant 279.300.000 fr.	11 t. valant	2.600.000

EXPORTATIONS DE BELGIQUE EN FRANCE

Les ventes de la Belgique à la France se décomposaient de la manière suivante : (statistiques belges)

	QUANTITÉS (tonnes)	VALEUR (1.000 fr.)
Animaux vivants	3.348	7.284
Objets d'alimentation; boissons....	329.773	66.695
Matières brutes	8.001.023	480.794
Produits fabriqués	228.662	130.510
Totaux	8.562.806	685.283

(Ces statistiques indiquent des quantités et des valeurs plus fortes que celles que donne la statistique française.)

Principaux produits vendus par la Belgique à la France (statistiques belges) :

1° *Animaux vivants :*

La presque totalité des animaux vivants vendus par la Belgique à la France était de l'espèce chevaline.

2° *Objets d'alimentation et boissons :*

329.773 t. valant 66.695.000 francs. Les grains (froment, etc.) et les légumes formaient la plus grosse partie des envois de Belgique en France d'objets d'alimentation : les quantités exportées étaient respectivement de 160.000 et 135.000 tonnes ayant une valeur de 30 millions et 12.700.000 francs. Il ne s'agit pas ici en réalité de produits belges mais de marchandises en grande partie importées par la voie du port d'Anvers.

3° *Matières brutes ou simplement préparées :*

Les charbons et bitumes, les minerais, le ciment, les superphosphates de chaux, les matières premières destinées à l'industrie textile étaient, en poids, les principales marchandises de cette catégorie achetées par la France à la Belgique.

Les valeurs les plus fortes étaient atteintes par le charbon, les pierres, le plomb brut, les laines, le chanvre et le lin ainsi que par le caoutchouc brut importé par la voie d'Anvers.

4° *Produits fabriqués :*

228.662 t. valant 130.510.000 francs; les tonnages les plus importants étaient les suivants : poteries : 54.000 t.; produits chimiques : 54.000 t.; fer et acier : 41.700 t.; machines et mécaniques : 22.700 tonnes; voitures de chemins de fer : 22.000 t.; teintures et couleurs : 6.300 t.; verrerie : 6.650 tonnes.

Les valeurs les plus fortes étaient relatives aux mêmes marchandises.

CONCLUSION

Les statistiques officielles des deux pays montrent que les achats de la France en Belgique étaient, avant la guerre, moins importants que ses ventes : il y avait entre les deux éléments de la balance commerciale une différence de 71 millions de francs.

Si l'on ne tient pas compte des répercussions des droits de douane sur les importations, une telle différence au détriment de la Belgique paraît illogique et incompréhensible : on se trouve, en effet, en présence de deux pays dont l'un jouissait par rapport à l'autre de deux avantages principaux : 1° le prix de revient de ses produits était moins élevé pour différentes raisons déjà exposées : main-d'œuvre abondante, salaires peu élevés, longues journées de travail, etc.; 2° il n'offrait à l'autre qu'un marché relativement peu étendu de sept millions de consommateurs tandis que lui-même avait la possibilité de vendre à 39 millions d'individus. Et c'était le pays avantage qui faisait le moins d'affaires. Ce n'était, il est vrai, exact que si on considère chacun des deux Etats comme un tout car si on examine la situation en ce qui concerne chacun des habitants, on se trouve en présence de résultats inverses : les Belges pris isolément étaient plus intéressés aux relations commerciales entre les deux pays que ne l'étaient les Français : si on prend le total du commerce franco-belge, chaque Belge y avait part pour 157 francs (soit 83 francs pour les importations et 74 francs pour les exportations) tandis que chaque Français n'y était intéressé que pour 30 francs (c'est-à-dire cinq fois moins, soit 14 francs pour les importations et 16 francs pour les exportations).

Du fait que malgré les avantages dont elle jouissait, la Belgique n'avait pas sur le marché français la place que la France avait sur le sien, il faut conclure à l'importance considérable que présentaient les droits de douane : à l'entrée en France leur incidence était telle qu'elle contrebalançait et au-delà les avantages de la production belge.

Un fait semble renforcer cette thèse : tant que les deux pays avaient professé les mêmes idées de liberté commerciale, la balance de leurs transactions s'était maintenue légèrement en faveur de la Belgique, ce qui permet de dire qu'alors celle-ci profitait vis-à-vis de la France des meilleures conditions de sa production. En 1891, se termina l'ère des traités de commerce : avec elle prirent fin les « belles années » de la Belgique. Depuis lors le déficit avait toujours été du même côté ; il avait atteint son maximum en 1905 ; la révision du tarif français en 1910 (qui n'avait été qu'une mise au point rendue nécessaire par la hausse des prix) n'avait pas eu d'influence appréciable sur le mouvement des échanges : preuve évidente, semble-t-il, qu'elle n'aggravait pas sensiblement l'incidence des droits.

De l'étude des statistiques une conclusion paraît s'imposer : les taxes douanières françaises ne jouaient pas vis-à-vis de la production belge le rôle qui leur avait été assigné par le législateur de 1892 ; elles ne mesuraient pas exactement l'écart séparant les deux industries : elles le dépassaient et ainsi constituaient un redoutable handicap pour les exportations de la Belgique.

LE TRANSIT DES PRODUITS FRANÇAIS EN BELGIQUE

Le commerce de transit joue un rôle très important dans le commerce extérieur de la Belgique ; d'après les statistiques officielles belges les marchandises en transit ont, en 1912, atteint un tonnage de 6.591.000 tonnes et une valeur de 2.437 millions.

(Les plus fortes entrées se faisaient par terre : 1.796 millions, et les plus fortes sorties par mer : 1.377 millions.) Le transit en provenance ou à destination de la France (533 millions + 409 millions = 942 millions) représentait 38,65 o/o du transit total de la Belgique.

La France venait au deuxième rang des pays expéditeurs et des pays destinataires : à l'entrée en Belgique le seul Zollverein fournissait une valeur de 1.041 millions puis venaient la France (533 millions) la Hollande (252 millions), la Grande-Bretagne (199 millions), la Suisse (156 millions). 63 autres Etats se partageaient le reste soit moins de 400 millions.

La liste des pays de destination était plus longue et comprenait 97 Etats; aucun d'eux n'y figurait pour plus de 500 millions; en tête venait la Grande-Bretagne avec 428 millions, puis la France suivait avec 409 millions; le Zollverein occupait le troisième rang (329 millions).

A l'entrée en France la valeur était donc moindre qu'à la sortie, ce qui s'explique par l'existence des surtaxes d'entrepôt et d'origine qui, grevant le prix de revient des marchandises d'un droit dont l'incidence était parfois très forte en prohibaient souvent l'entrée indirecte en territoire français.

L'importance du transit à destination et en provenance de la France a pour raison principale le fait qu'une partie de la France du Nord-Est se trouve dans l'arrière-pays naturel du port d'Anvers : Nancy est à 590 kilomètres de ce port et à 652 de Dunkerque; la région industrielle de Briey n'est séparée du port belge que par une distance de 280 kilomètres; elle est à 385 kilomètres du port français.

Il serait injuste de ne pas constater que les industriels et les négociants français ont largement bénéficié du rôle de port de transit que jouait Anvers. L'expédition de leurs produits par cette voie a été pour eux, dans bien des cas, la source d'économie de

frais de transport; elle leur a permis de profiter des avantages que présente un grand port, bien situé, bien desservi, en relations constantes avec tous les pays du monde.

SECONDE PARTIE

LA GUERRE ET SES CONSEQUENCES ;

L'APRES-GUERRE

(Jusqu'en 1922)

CHAPITRE PREMIER

La guerre et ses conséquences ; les pourparlers de 1916-17 et de 1919

La déclaration de guerre de l'Allemagne à la France le 3 août 1914, suivie de la violation de la neutralité belge avait pour conséquence, au bout de quelques semaines l'envahissement de la Belgique. De ce fait les relations commerciales franco-belges se trouvaient rompues; on ne peut, en effet, considérer comme transactions à caractère normal les échanges effectués pendant la guerre entre la France et la partie non envahie du territoire belge : ceux-ci n'avaient pour but que le ravitaillement d'une population peu nombreuse qui, pour ne pas quitter ses foyers, vivait à proximité de la ligne de feu et ne pouvait subsister que grâce aux envois qui lui étaient faits de l'extérieur. Le commerce franco-belge — si l'on peut employer cette expression — était réduit à des transactions insignifiantes : 64 millions de francs en 1916; 73,4 en 1917; 40,7 en 1918.

Pendant plus de quatre ans, le Gouvernement du Roi, réfugié au Havre, n'eut plus de capitale ni, pour ainsi dire, de territoire; exception faite de quelques kilomètres carrés, il ne s'appuyait plus sur aucune base matérielle; la Belgique réalisait ce miracle d'un Etat réduit presque uniquement à un principe spirituel, presque complètement détaché de ce support tangible que les théoriciens considèrent comme la condition même de l'existence d'un Etat, à savoir l'espace; plus de contact entre le gouvernement et la nation au moment où la collaboration quotidienne de tous aurait été nécessaire pour préparer l'œuvre de reconstitution; plus de vie parlementaire normale dans un Etat démocratique où le gouvernement ne doit être qu'une délégation de la représentation nationale. C'est à ce gouvernement investi par les faits d'une sorte de dictature qu'échut la lourde tâche de préparer la paix.

§ I

La Conférence économique interalliée de 1916; les conversations franco-belges de 1916-17

Dès le début de février 1916 les Gouvernements alliés s'entendirent pour réunir à Paris une Conférence économique, complément logique de la Conférence politique et militaire du mois de décembre 1915. La réunion des délégués des divers Etats en guerre contre l'Allemagne eut lieu au mois de juin suivant. Son but était la préparation de la reconstitution économique des pays alliés après le conflit et l'étude de ce que devrait être la politique commerciale de ces mêmes Etats vis-à-vis des puissances ennemies, une fois la paix signée. Il y fut également question des mesures à prendre immédiatement en vue de la continuation de la lutte mais de

ces dernières qui ne rentrent pas dans le cadre de la présente étude il est inutile de parler ici.

« Les résolutions arrêtées à la Conférence économique de Paris témoignent du louable désir de grouper les Puissances de l'Entente dans un accord économique aussi complet que leur union militaire (1). On y trouve tracé un programme d'action qui, s'il offre peu de précisions, a du moins le mérite de donner quelques indications sur les principes généraux dont les gouvernements alliés comptent s'inspirer pour diriger leur future politique économique. Ce programme tend en substance : 1° à reconstituer l'industrie, les stocks, le cheptel et la marine marchande des alliés; 2° à écarter les produits ennemis des pays alliés et à créer pour ces pays des débouchés compensateurs; 3° à accroître la production des industries desdits pays pour qu'ils soient en mesure de maintenir et de développer leur situation, ainsi que leur indépendance économique au regard des Puissances ennemies. »

Pour réaliser ce programme, les pays de l'Entente convinrent d'un certain nombre de dispositions : il fut prévu qu'ils rechercheraient en commun les moyens de faire restituer à titre privilégié, aux Etats victimes de destructions, de spoliations ou de réquisitions abusives leurs matières premières, leur outillage industriel et agricole, leur cheptel et leur flotte marchande (§ B, alinéa 1 des résolutions de la Conférence). — « Les Alliés conviennent, dit l'alinéa 2, que le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée ne pourra être accordé aux Puissances ennemies pendant un nombre d'années qui sera déterminé par voie d'entente entre eux. » Mais cette mesure peut nuire à certains d'entre eux, aussi décidèrent-ils « de s'assurer mutuellement, pendant le même nombre d'années et dans toute la mesure du

(1) XXX : Essai sur la politique douanière de la France : p. 88.

possible, des débouchés compensateurs ». D'après l'alinéa 3, « les Alliés se déclarent d'accord pour conserver pour les pays alliés avant tous autres leurs ressources naturelles pendant toute la période de restauration commerciale, industrielle, agricole et maritime, et, à cet effet, ils s'engagent à établir des arrangements spéciaux qui faciliteraient l'échange de ces ressources. » « Afin de défendre leur commerce, leur industrie, leur agriculture et leur navigation contre une agression économique résultant du dumping ou de tout autre procédé de concurrence déloyale, les Alliés décident de s'entendre pour fixer une période de temps pendant laquelle le commerce des Puissances ennemies sera soumis à des règles particulières et les marchandises originaires de ces puissances seront assujetties à des prohibitions ou à un régime spécial qui soit efficace. » (Alinéa 4.)

L'ensemble des résolutions prises par les délégués des Gouvernements de l'Entente s'inspirait de l'idée d'exclusion absolue des Empires Centraux. Il avait pour but, en même temps que l'étude des mesures à prendre pour la reconstitution des pays alliés, l'organisation du boycottage du commerce austro-allemand, la substitution de la guerre économique aux opérations militaires.

Les idées émises pendant la Conférence firent l'objet de nombreux commentaires (2); à l'alliance économique austro-allemande, à la création de la Mitteleuropa on proposa de divers côtés de répondre par l'institution d'une Union douanière interalliée (3). On suggéra l'idée de l'établissement d'un tarif commun aux Puissances de l'Entente et comprenant trois colonnes, etc...

Les résolutions de la Conférence de 1916, incom-

(2) Cf. notamment: B. Lavergne : l'union commerciale des Alliés après la guerre.

(3) XXX. Essai sur la politique douanière de la France, p. 120.

plètes sur bien des points étaient en général assez vagues : on a fait remarquer avec raison que le principal résultat des conversations économiques interalliées fut une manifestation significative en faveur d'une étroite et durable entente, plutôt qu'une définition des bases de cette amicale collaboration (4).

Les événements qui se sont déroulés depuis la réunion de la Conférence économique interalliée n'ont pas comporté la réalisation des projets alors conçus. La prolongation de la guerre, l'entrée dans la lutte de la grande République Américaine, la disparition de l'Empire austro-hongrois ont totalement modifié les données du problème à résoudre : lorsque l'heure de la paix eut sonné on s'aperçut qu'il ne s'agissait plus de boycotter les produits allemands mais de permettre au Reich de reprendre ses exportations, seul moyen qu'il ait d'acquitter la dette énorme dont il est redevable envers ses anciens adversaires.

Quoiqu'il en soit on ne pouvait prévoir, en 1916, les modifications qu'aurait à subir le problème des relations commerciales internationales et, faute de les connaître, on se mouvait dans un domaine que les événements ultérieurs ont montré n'être autre que celui de l'utopie.

Désireux d'obtenir le concours actif des alliés pour la reconstitution des industries belges dévastées au cours des hostilités, craignant de voir son pays, la paix revenue, isolé et coïncé entre le bloc économique des puissances centrales et le bloc économique allié — dont on prévoyait alors la formation — le gouvernement belge voulut s'assurer des garanties de la part de la France et de l'Angleterre et dans ce but, s'associa aux décisions de la Conférence de juin 1916; plus d'une fois par la suite il devait faire appel à celles de ces décisions qui pouvaient favoriser la renaissance économique de la Bel-

(4) Biard d'Aunet: le Correspondant, 25 sept. 1916.

gique. — Mais si, obéissant à un sentiment de haine à l'égard de l'envahisseur, le gouvernement du Roi donna de suite son adhésion complète aux mesures prises en vue de la lutte économique future, son attitude ne tarda pas à se nuancer de réserves bien compréhensibles: la Belgique avait, avant la guerre, subi très fortement l'emprise allemande; ses relations commerciales avec l'Empire allemand s'étaient développées dans des proportions énormes; la prospérité du port d'Anvers semblait liée à celle du transit germanique : de là des liens très étroits entre la Belgique et le Zollverein. A l'idée de rompre complètement ces liens, certains membres du Gouvernement du Havre et quelques hommes politiques belges furent véritablement saisis de crainte : en s'associant, sur le terrain économique, avec les ennemis de l'Allemagne, la Belgique ne risquerait-elle pas de lâcher la proie pour l'ombre, de voir sa production privée des débouchés qui lui sont indispensables ? Sa vie économique ne serait-elle pas désorganisée par la perte du marché allemand ? Les neutres eux-mêmes sur qui retomberaient sans doute les répercussions de la lutte économique d'après-guerre contre les Empires Centraux ne fermeraient-ils pas leurs frontières aux produits belges ? Parmi eux, la Hollande surtout, semblait redoutable : l'abandon par la Belgique du marché germanique n'équivaudrait-il pas à en faire l'offre gratuite à ce pays et en particulier à Rotterdam, véritable port de l'Allemagne occidentale ? Le gouvernement néerlandais voyant une barrière infranchissable s'élever entre son territoire et celui de ses voisins ne fermerait-il pas l'Escaut comme l'avait fait au ^{xviii}^e siècle le Gouvernement des Provinces Unies au détriment de l'Autriche, alors maîtresse des Pays-Bas du Sud et ne risquerait-on pas de voir la prospérité de Rotterdam s'édifier sur les ruines d'Anvers comme on avait vu, deux siècles

plus tôt, Amsterdam croître à mesure que déclinait le port flamand ?

Effrayés du présent et justement préoccupés de l'avenir, les Belges ne pouvaient qu'hésiter à faire le saut dans l'inconnu que représentaient pour eux l'abandon de tous les liens qui les unissaient au Zollverein et le relâchement possible de leurs relations avec les neutres. Il leur fallait des compensations, des garanties de la part des pays de l'Entente : de là les négociations économiques anglo-belges et franco-belges de 1916-17.

Pendant longtemps les résultats de ces pourparlers demeurèrent secrets; leur existence même resta à peu près insoupçonnée. Après la guerre quelques renseignements furent donnés à leur sujet notamment dans le discours que M. Clémentel, ancien ministre du Commerce, prononça à Bruxelles le 24 mars 1921 et dans le rapport présenté au Comité France-Belgique par M. Chapsal, sénateur de la Charente-Inférieure (8 juillet 1922). La « révélation » (5) de ces pourparlers produisit une assez grosse émotion en Belgique : l'opinion publique demanda des précisions (6) qui lui furent fournies assez abondamment pour qu'il soit possible d'esquisser l'histoire des négociations (7).

Dès 1915 la question des rapports commerciaux entre les deux pays fut discutée mais les conversations ne tardèrent pas à être interrompues à la suite de circonstances accidentelles; elles furent reprises par M. Clémentel, ministre du Commerce, et le Premier ministre belge, M. de Broqueville, après la Conférence interalliée de juin 1916 et se poursui-

(5) Le XX^e siècle 10 juillet 1922.

(6) On verra plus loin qu'en juin-juillet 1922 les pourparlers ont repris entre les deux gouvernements : la questions des conversations de 1916-17 était donc à l'ordre du jour.

(7) Cf. un certain nombre d'articles de la presse belge (Indépendance belge 11 juillet ; gazette 10 juillet ; XX^e siècle ; Libre Belgique...) et française (Le Temps, 13 juillet....)

virent à Paris dans le courant de l'été; enfin une conférence économique franco-belge se réunit en avril 1917; les échanges de vues auxquels elle donna lieu furent mis au point quelques mois plus tard par les représentants des deux gouvernements.

Au cours de ces pourparlers furent examinées de très nombreuses questions qui peuvent être divisées en deux groupes : a) celles qui se rattachent à la lutte économique entreprise contre les Empires centraux, lutte dans laquelle les Puissances alliées devaient agir conjointement et solidairement. Au point de vue des relations futures entre la France et la Belgique, ce sont les moins intéressantes; b) celles qui concernent plus spécialement les rapports commerciaux franco-belges et qui, par suite, n'intéressent les autres Puissances que par voie de répercussion plus ou moins directe.

D'une façon générale, la Belgique se présentait en demanderesse; elle exigeait des compensations pour les dommages subis et aussi pour le préjudice constant qu'elle subirait, pensait-elle, du fait de son adhésion à la lutte économique anti-allemande d'après-guerre.

1° Questions interalliées : l'étude des problèmes soulevés lors de la Conférence interalliée fut poursuivie par les représentants de la France et de la Belgique, M. Clémentel et M. Van de Vyvere, ministre belge des Finances. Aucune décision ferme ne put être prise en vue de l'établissement du futur tarif à appliquer aux marchandises germaniques, de l'exclusion des capitaux allemands, de la lutte contre le dumping, etc... Les pourparlers n'aboutirent qu'à un projet de création d'un certain nombre de comités chargés d'étudier les différentes modalités des problèmes à résoudre.

2° Questions franco-belges : la paix signée, les transactions commerciales entre la France et la Belgique seraient-elles de nouveau régies par le *modus*

vivendi de 1892 ou par un accord nouveau ? Il ne semblait pas, en 1916, que l'on put faire retour aux méthodes d'avant-guerre. On a vu que les gouvernements de l'Entente envisageaient à cette époque la continuation de la lutte, après la guerre, sur le terrain économique; on considérait comme inévitable la constitution de la Mitteleuropa; en face de ce bloc puissant, il fallait que les Alliés soient unis : l'Union douanière interalliée pouvait-elle être mieux amorcée que par une union douanière franco-belge ? L'idée d'une union économique la plus intime possible fut d'abord suggérée par de hautes personnalités belges; elle fut bientôt reprise par le représentant de la France qui estimait qu'il y avait lieu de mettre à profit l'alliance de fait résultant de l'agression germanique pour établir entre les deux nations voisines un véritable Zollverein : la France avec son empire colonial serait en état de se défendre contre l'Allemagne mais l'isolement ne serait-il pas, en effet, préjudiciable à la Belgique ? L'alliance aurait comme but principal de permettre à l'héroïque nation dont la neutralité avait été violée au mépris du droit des gens, de reprendre la place qu'elle occupait dans le monde avant 1914, de la mettre, une fois sa pleine indépendance rétablie, en situation de lutter avec des chances de succès contre ses concurrents. Il semble bien, en effet, qu'en cas de victoire des Alliés, l'union douanière entre la France et la Belgique eut surtout profité à ce dernier Etat.

Les problèmes qui se posaient étaient très nombreux : la formule proposée impliquait « un seul tarif douanier pour les deux pays, un seul service de douanes et l'unification de toutes les mesures fiscales ou autres de façon à établir l'unité des prix et de la production » (8) des deux côtés de la frontière politique.

(8) Interview de M. Van de Vyvere à la Libre Belgique.

Les partisans de l'union en envisageaient l'application progressive : tant que les prix et les conditions de la production auraient été inégaux, des ristournes temporaires auraient été versées aux industries les moins bien partagées.

Les adversaires du projet se rencontraient dans les deux camps : les Belges, bien qu'ils fussent d'avis qu'il n'y avait pas de salut possible pour leur pays sans un intime rapprochement avec la France, opposaient au régime proposé des arguments en apparence très solides : « crainte d'un protectionnisme qui ferait renchérir la vie et nuirait au développement des industries belges, crainte pour la Belgique de perdre son indépendance nationale; possibilité de représailles étrangères... » (9). Peut-être le gouvernement du Havre en refusant l'union que lui proposait la France voulut-il simplement conserver son entière liberté pour pouvoir renouer, quand le moment en serait venu, toutes les relations commerciales qui paraîtraient avantageuses.

En France les principaux adversaires du projet gouvernemental se rencontraient dans le monde industriel et commercial : les industriels de la région du Nord craignaient que la concurrence belge ne fut impossible à soutenir lorsqu'auraient disparu les tarifs douaniers; les moins intransigeants demandaient qu'une des conditions de l'Union fut l'obligation pour la Belgique d'adopter un régime fiscal et une législation ouvrière identiques à ceux de la France; les autres étaient absolument opposés à toute suppression des droits de douane. Certains redoutaient la ruine du port de Dunkerque. Le ministre du Commerce s'attacha à leur démontrer l'intérêt que présentait au point de vue national la conclusion d'une union intime avec la Belgique : un accord politique et militaire en serait la conséquence, accord dont

(9) Rapport de M. Chapsal.

l'importance serait capitale dans l'avenir pour la paix de l'Europe et la garantie des frontières des deux pays. Les craintes des industriels étaient exagérées : la guerre nivèlerait les conditions de production ; la Belgique ne pourrait refuser à ses ouvriers la législation que beaucoup auraient connue à l'étranger ; sa reconstitution industrielle lui créerait des charges identiques à celles qui pèsent sur le producteur français, etc... Des compensations pourraient être accordées aux victimes de l'union douanière... S'inclinant devant l'intérêt général les industriels et commerçants du Nord cessèrent leur opposition au projet gouvernemental : M. de Margerie, ambassadeur à Bruxelles, le rappelait dans son discours le 1^{er} janvier 1922 : « Nous avons vu les groupements les plus protectionnistes envisager unanimement parce qu'il s'agissait de la Belgique, une politique douanière plus largement ouverte. »

Le représentant du gouvernement royal persista à repousser la formule de l'union douanière qu'il fallut, dès lors, abandonner.

Au cours de la conférence économique franco-belge d'avril 1917 on chercha du côté « trafic-frontière » le moyen de lier les intérêts franco-belges. Le système préconisé aurait consisté à établir un traitement privilégié en faveur de tout ou partie des produits fabriqués ou récoltés dans une zone-frontière. Un pareil régime peut être envisagé de deux façons différentes :

1° La première consisterait dans l'extension à une zone-frontière assez étroite (de deux à trois dizaines de kilomètres de largeur de chaque côté de la frontière, par exemple) du régime spécial dit trafic-frontière institué en France par les lois du 17 février 1893 et du 29 décembre 1901 et en Belgique par celle du 26 août 1822. Une telle solution n'était pas susceptible d'être retenue pour cette raison que, par suite de la situation géographique et ethnique de

la Belgique, elle aurait eu pour résultat de faire entrer dans la zone privilégiée la population wallonne à l'exclusion de la population flamande. La France ne pouvait pas faire semblable distinction et d'autre part, il était impossible au gouvernement du Roi d'accepter une formule qui n'aurait pas manqué d'avoir sur les relations intérieures des différentes provinces du territoire belge une répercussion néfaste.

2° La zone privilégiée engloberait l'ensemble du territoire de chacun des deux Etats. Cette seconde acception de l'expression trafic-frontière paraît moins exacte que la précédente puisque la région dont les produits profiteraient des avantages convenus pourrait s'étendre fort loin de la frontière. Néanmoins c'est à cause de celle-ci que le régime privilégié aurait été institué; c'est en invoquant son existence (et de cette manière seulement) que les Etats entre lesquels aurait été stipulé le traitement préférentiel pourraient en justifier vis-à-vis des tiers la création et le maintien. Il ne semble pas que cette acception ait été reçue en 1917, tout au moins dans sa forme la plus simple : on n'a pas songé à cette époque à instaurer entre la France et la Belgique un régime de préférence. Mais il est utile de la signaler car elle est à la base des projets que l'on a envisagés par la suite pour régir les transactions commerciales des deux pays. Peut-être convient-il d'ailleurs d'y rattacher le troisième système proposé aux Belges, celui auquel paraît avoir tenu le plus le représentant de la France : la politique des consortiums ou unions d'industries.

Le Gouvernement du Havre ne semble pas avoir répondu à l'invitation que lui faisait le cabinet de Paris d'instaurer un régime d'échanges basé sur l'extension du trafic-frontière. Peut-être ses préférences allaient-elles vers un traité à tarif fixe et à durée déterminée que la volonté du Parlement fran-

çais de maintenir le système de l'autonomie douanière aurait d'ailleurs empêché de conclure si des propositions dans ce sens avaient été faites.

Une lutte acharnée contre l'industrie et le commerce austro-allemand ne pouvait être menée à bien que si l'entente des Alliés se maintenait intacte; elle n'était possible que si elle était organisée : de là l'idée de créer des liens entre les producteurs des divers pays; c'était l'un des buts de la Conférence interalliée de 1916. On a vu que les Alliés s'étaient déclarés d'accord pour se réserver à eux-mêmes les matières premières dont ils pouvaient disposer, pour empêcher l'entrée des produits ennemis sur leurs territoires, pour s'assurer mutuellement des débouchés, pour refuser aux Empires centraux, pendant un nombre d'années déterminé, le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée; l'entente des producteurs des divers pays alliés était la condition indispensable de la guerre économique future; elle ne pouvait être mieux amorcée que par une entente plus restreinte entre certaines entreprises commerciales et industrielles françaises et belges.

Afin de réaliser cette association étroite des industries, des deux pays fut lancé le projet de création de consortiums franco-belges. En quoi consistait cette proposition ? Il est assez facile de s'en rendre compte : ces sociétés franco-belges se seraient présentées sous la forme de fédérations groupant les entreprises similaires des deux Etats, se partageant les matières premières suivant certaines modalités déterminées à l'avance. Leurs produits auraient été admis en franchise complète de tous droits de douane dans les pays contractants; l'écoulement des marchandises à l'étranger aurait été réglementé afin d'empêcher le jeu de la concurrence sur les marchés extérieurs et dans ce but un tarif commun des prix de vente aurait été établi.

Le grand avantage du système consistait en ce

que la production aurait pu être spécialisée et les prix de revient réduits au minimum; la division du travail aurait été poussée le plus loin possible, chacun des co-contractants se réservant la fabrication exclusive de certains articles.

La politique des unions d'industries était intimement liée à la question du remplacement des produits industriels allemands sur les marchés de l'Entente et à celle des débouchés compensateurs pour les pertes que subiraient les producteurs alliés si les frontières de l'Europe centrale étaient fermées à leurs marchandises.

La suppression des droits de douane pour les articles fabriqués par les consortiums aurait eu pour conséquence un élargissement du marché intérieur : chaque entreprise associée aurait vu augmenter l'importance de ses débouchés, ce qui lui aurait permis de se passer de ceux qu'elle avait autrefois en Allemagne, en Autriche ou chez les neutres, alliés au point de vue économique à ces deux puissances. L'adoption de la politique des consortiums aurait équivalu à la création d'une union douanière limitée à certains produits; l'association des industriels aurait même été plus étroite puisque la vente sur les marchés extérieurs se serait faite sinon en commun, du moins sans intervention de la concurrence tandis qu'en cas d'union douanière les producteurs des pays unis continuent, s'ils n'ont pas conclu d'accord spécial, à lutter les uns contre les autres.

Il semble que la méthode des unions d'industries puisse, dans une certaine mesure, être rattachée au système des droits préférentiels : dans cette dernière combinaison, les produits de chacun des Etats contractants — ou certains produits seulement — sont reçus à leur entrée sur le territoire des autres associés plus favorablement que les articles similaires de toutes les autres provenances ou origines. La détaxe peut être plus ou moins forte : elle existe

et c'est ce qui constitue la préférence; dans le cas de sociétés internationales, de consortiums, la détaxe est complète pour certains produits, ceux des entreprises associées.

A un autre point de vue cette méthode peut se rattacher au système de l'Union douanière puisque, en ce qui concerne les produits des consortiums, tout droit de douane est supprimé. Mais si elle a des traits communs avec ces deux autres régimes, elle s'en écarte par son fondement même : la préférence en tant qu'elle est accordée, la franchise des droits en tant qu'elle est concédée ne le sont que sous la condition qu'il s'agisse des articles fabriqués par les membres des sociétés internationales de producteurs.

La création de consortiums franco-belges eut de nombreux adversaires; si certains membres du gouvernement belge paraissent avoir fait un accueil favorable au projet de M. Clémentel, il en est d'autres, semble-t-il, qui prétendaient faire passer au premier rang la question des concessions tarifaires et lui subordonner celle de la création des unions d'industries : or si l'on voit bien ce que la Belgique libre-échangiste pouvait demander à la France protectionniste en matière de tarifs douaniers, on peut se demander ce qu'elle eut accordé en échange.

Le projet de sociétés franco-belges se heurta à l'opposition qui lui fut faite dans les milieux intéressés : certains industriels belges paraissent avoir voulu réserver l'avenir et conserver leur liberté d'action. Ignorant dans quel état la guerre laisserait leurs usines, ne sachant dans quelle mesure seraient modifiées les conditions de la production, ils avaient plus d'une raison pour ne pas s'engager à la légère. De leur côté les industriels français ne ménagèrent pas leurs critiques au projet gouvernemental et ne montrèrent que peu d'empressement à engager des pourparlers avec leurs collègues belges. Attachés à

la notion de la concurrence entre les industries des deux pays, ils ne paraissent pas avoir vu les avantages qu'ils pouvaient retirer d'une étroite collaboration franco-belge. Peut-être estimèrent-ils que les difficultés étaient trop grandes par suite de la différence des conditions de production pour qu'un accord put intervenir entre les industries similaires ? Sans doute ont-ils craint de ne pouvoir lutter sur le marché français contre la concurrence belge ?

Pour vaincre l'opposition rencontrée en France fut émise l'idée de limiter la franchise douanière à des contingents : l'exemption de droits n'aurait été accordée dans chaque pays qu'à des quantités déterminées à l'avance de marchandises fabriquées dans l'autre. De cette façon le marché français n'aurait pas été envahi par les produits belges ; inversement, la Belgique n'aurait pas eu à craindre la concurrence des articles d'origine française.

Adopter le principe du contingentement eut été réduire singulièrement la portée de l'association projetée entre les deux industries ; néanmoins certains avantages de celle-ci auraient été conservés mais on peut se demander si les débouchés ainsi réduits auraient été suffisants pour compenser la perte des marchés allemand et autrichien : il le semble d'autant moins qu'ils n'auraient très probablement pas été assez étendus, même en l'absence de contingents, pour permettre aux industries franco-belges d'écouler l'excédent de leur production.

Union douanière, extension du trafic-frontière, création de consortiums privilégiés, aucune des ces trois propositions ne put être réalisée pendant la guerre. Peut-être les diverses questions en suspens n'ont-elles pas à cette époque, été posées comme elles auraient dû l'être. Peut-être n'a-t-on pas suffisamment distingué entre celles qui concernaient tous les Alliés et celles qui ne visaient que les relations franco-belges. Les pourparlers entre les repré-

sentants des deux gouvernements prirent fin en juin 1917 sans qu'un accord fut intervenu, sans qu'une solution eut été, même envisagée pour l'avenir. Il fut simplement proposé de créer des comités chargés de l'étude des questions communes.

Entre la Belgique et l'Angleterre des conversations avaient été également engagées qui n'aboutirent à aucun résultat tangible : chacun des gouvernements intéressés créa une commission à qui fut confié le soin de préparer le statut des futures relations économiques : d'une part le Belgian trade Committee, de l'autre le Comité de commerce anglo-belge; ces deux organes ne purent établir la base sur laquelle se feraient à l'avenir les transactions commerciales.

§ 2

La reprise des relations commerciales après l'armistice; les questions issues de la guerre

Lorsque, la paix revenue, les échanges commerciaux franco-belges furent repris, une série de problèmes se présenta à l'examen des deux gouvernements. Quoique différents par leur nature et par leur importance, ces problèmes avaient une origine commune : ils étaient issus du bouleversement apporté par la guerre en matière politique et économique.

Certains d'entre eux seront étudiés de façon détaillée au cours de la présente étude. Il convient actuellement de jeter un rapide coup d'œil sur l'ensemble des questions qui devaient être résolues :

A) Le rattachement de l'Alsace et de la Lorraine à la Patrie française et la décision prise par le cabinet de Paris au début de l'année 1919 d'étendre aux départements recouvrés le régime de la Métropole ont posé dans toute son acuité le problème

des surtaxes d'entrepôt et d'origine (2^e partie; chapitre 5). Ils ont eu pour conséquence d'opposer les uns aux autres des intérêts considérables : ceux du port d'Anvers d'une part, ceux des ports français de l'autre. Quant à la vitalité du port de Strasbourg, elle se trouvait également en jeu. Ce n'est qu'en 1922-23 qu'une solution définitive put être trouvée qui permit de concilier les intérêts en présence.

B) La concurrence allemande que favorisa la dévalorisation de la devise germanique obligea les gouvernements français et belge à prendre d'abord des mesures exceptionnelles contre l'importation des produits venant d'Allemagne, à étudier ensuite la création d'un système de défense commun aux deux Etats.

C) La reconstitution des régions dévastées : l'aide que la Belgique pouvait apporter à la France en cette matière a fait l'objet de certains échanges de vues entre le cabinet de Paris et celui de Bruxelles au cours des pourparlers économiques de 1919 (§ 3).

D) La défaite de l'Allemagne a eu comme conséquence en matière douanière le détachement du Grand-Duché du Luxembourg du Zollverein allemand. Au point de vue politique comme au point de vue économique s'est posée la question luxembourgeoise qui a finalement été résolue par le rattachement du Grand-Duché au territoire douanier belge (Convention du 25 juillet 1921).

E) Enfin une importante question découlant du rattachement de l'Alsace-Lorraine à la France et de l'abrogation des liens qui unissaient le Luxembourg à l'Allemagne a été celle des relations économiques du Grand-Duché avec les provinces françaises recouvrées. A cette question l'accord franco-belge de 1923 qui n'a pas été ratifié tenta de donner une solution.

Les pourparlers de 1919; leur échec

Lors de la conférence économique interalliée de 1916 il avait été convenu que la lutte contre les Empires centraux serait, la paix signée, transportée du terrain militaire sur le terrain économique. A vrai dire, seul le principe de cette lutte avait été envisagé et non ses modalités; aussi n'avait-on pas vu les difficultés de la tâche que l'on prétendait assumer. Lorsque, après la signature de l'armistice, ces difficultés apparurent, on s'aperçut qu'elles étaient à peu près insurmontables : l'union des Alliés leur avait été imposée par les nécessités de la guerre mais, dès le retour de la paix, elle devait fatalement se relâcher. Les intérêts dissemblables des peuples vainqueurs leur dictaient des politiques divergentes : or cette union, maintenue aussi étroite qu'elle l'avait été durant les hostilités, était la condition *sine qua non* de toute action entreprise contre les vaincus sur le terrain commercial.

Les circonstances, d'ailleurs, ne se prêtaient guère à la continuation dans le domaine économique de la lutte qui venait de prendre fin dans le domaine militaire : les vainqueurs, épuisés par plus de quatre années de guerre, éprouvaient l'impérieux besoin de reconstituer leurs forces; la création en Europe centrale d'un bloc redoutable n'était plus à craindre depuis que l'Empire austro-hongrois s'était effondré; l'Allemagne se trouvait isolée, incapable, semblait-il, de concurrencer efficacement, tout au moins dans un avenir prochain, les Etats victorieux. En outre l'intérêt des Puissances de l'Entente leur commandait de ne pas mettre le Reich dans l'impossibilité de travailler et de s'acquitter de sa dette : or c'est à un tel résultat qu'eut mené la mise en œuvre

des idées émises en 1916. L'Amérique n'avait pas pris part à la Conférence économique interalliée et n'en avait pas homologué les décisions; l'Angleterre, dès le début de l'année 1919 avait fait savoir qu'elle n'entendait pas entrer dans un groupement économique international dirigé contre l'Allemagne. Il était, par conséquent, impossible de donner suite aux projets de 1916; aussi des négociations furent-elles entamées entre la France et la Belgique sous la direction de M. Clémentel, ministre français du Commerce et de M. Jaspar, ministre belge des Affaires économiques.

La situation en 1919 était en quelques points comparable à celle de 1839, c'est-à-dire à celle dans laquelle se trouvaient les deux pays, lorsqu'il avait été question de former entre eux une union douanière : certains éléments de la situation étaient favorables à l'entente, d'autres lui étaient défavorables.

Les traités de 1839 avaient arraché à la Belgique Luxembourg et le Limbourg; ils lui avaient fermé l'Escaut. En 1919, la Belgique était déçue par les tractations diplomatiques de Paris, la Conférence de la Paix avait laissé de côté les questions belges : la révision des traités de 1839, la question luxembourgeoise... Aussi la Belgique, pleine de ressentiment contre l'Allemagne et la Hollande, aspirait-elle à s'entendre avec la France; celle-ci, de son côté, sentait combien lui était nécessaire, notamment au point de vue militaire, l'alliance de la Belgique.

Jamais deux pays n'avaient paru mieux se compléter : la Belgique est en effet un pays dont les ressources alimentaires indigènes sont absolument insuffisantes tandis que la France est susceptible de produire un excédent exportable de denrées destinées à l'alimentation; au point de vue de la main-d'œuvre c'est la situation inverse qui se présente : la Belgique en regorge, tandis que la France en manque; il en résulte même pour elle d'assez sérieux inconvénients:

si elle ne reçoit pas de l'étranger les denrées alimentaires et les matières premières qui lui font défaut elle est exposée au risque du chômage et de l'émigration.

Si les faits qui précèdent poussaient les deux Etats vers une entente solide et féconde, il en était d'autres qui agissaient en sens inverse : comme avant les hostilités les deux nations étaient séparées par leurs politiques économiques divergentes : tandis que la France était protectionniste, la Belgique demeurait fidèle aux principes du libre-échange. Il est vrai que l'on pouvait alors penser que la position des deux pays se trouverait modifiée par les circonstances résultant de la guerre : la France, croyait-on en Belgique, serait amenée à abandonner sa politique protectionniste ; forcée d'exporter (du fait du développement considérable de certaines de ses industries, notamment de l'industrie métallurgique) elle ne pourrait demeurer isolée ; la Belgique, pensait-on à Paris, se verrait obligée de protéger ses industries, de leur faire supporter une lourde charge d'impôts qu'elles ne connaissaient pas autrefois, de modifier sa législation sociale ; elle ne jouirait plus vis-à-vis de ses concurrents de la situation privilégiée qui était la sienne avant les hostilités. D'autre part la crainte de voir la diplomatie française chercher dans l'entente économique un prétexte à combinaisons politiques incitait certains hommes politiques belges à ne pas conclure avec la France une union trop intime : le désir de maintenir la balance égale entre les deux grands alliés, la Grande-Bretagne et la France leur commandait de ne pas faire entrer leur pays dans la voie d'une étroite collaboration avec ce dernier Etat.

Les problèmes, que devaient examiner et résoudre les deux gouvernements lorsqu'en juin 1919, quelques jours avant la signature du traité de Versailles, débutèrent les conversations étaient d'ordre

divers : le premier était relatif au régime douanier à instituer dans chaque pays à l'entrée des marchandises originaires ou en provenance de l'autre. A ce problème on peut rattacher deux questions également importantes : celle du régime sous lequel seraient importés les produits destinés à la reconstitution des régions dévastées et celle du tarif à appliquer aux marchandises d'origine germanique. Le second problème qui s'imposait à l'attention des négociateurs était celui des surtaxes d'entrepôt et d'origine auquel Belges et Alsaciens-Lorrains attachaient, avec raison d'ailleurs, une énorme importance ; les questions relatives au régime de la navigation, aux chemins de fer et à la liquidation des biens allemands en Belgique devaient également recevoir une solution.

1° Régime douanier.

La Convention à laquelle on espérait, en juin 1919, voir aboutir les négociations devait être très large et comprendre non seulement des dispositions douanières et des clauses relatives aux questions ci-dessus énumérées mais encore des engagements concernant la livraison de certains produits : l'accord aurait, par exemple, prévu la vente par la France aux ressortissants belges de quelques millions de tonnes de minerai de fer par an et, comme contrepartie, la fourniture par la Belgique à l'industrie française d'une quantité équivalente de charbon ; des livraisons analogues de potasse (d'Alsace) et de cuivre (du Katanga) auraient également été prévues, etc...

Le but auquel on devait tendre consistait à rendre l'industrie française et l'industrie belge complémentaires, à éviter qu'entre elles jouât une concurrence ruineuse. Il s'agissait de les associer en laissant à chacune sa part dans la fabrication ou le finis-

sage des divers articles. Cette association pouvait être conçue de deux manières différentes : ou bien on aurait spécialisé la production et alors chaque pays n'aurait fabriqué que certains produits déterminés (c'était la conception belge) ou bien on aurait établi un système permettant la collaboration des deux industries, l'une d'elle procédant au finissage des articles demi-finis exportés par l'autre (c'était la conception française). En fait il aurait été possible de concilier ces deux points de vue qui n'étaient pas diamétralement opposés : la collaboration aurait été instituée pour certaines fabrications, la spécialisation pour les autres.

La convention commerciale franco-belge aurait pu se présenter sous l'une des quatre formes suivantes : 1° l'union douanière complète; 2° une union douanière limitée à certaines zones territoriales; 3° la concession réciproque de droits préférentiels; 4° la simple concession par chacun des deux Etats à son co-contractant de son tarif minimum.

La première solution, celle qui consistait à instituer entre les deux pays une union douanière complète avait d'abord été suggérée par le gouvernement français. Elle fut rejetée par la Belgique pour des raisons politiques et économiques (10) parmi lesquelles il faut citer la crainte de voir la France prendre une trop grande influence dans le royaume, la peur de la vie chère, l'attachement au régime libre-échangiste que beaucoup considéraient comme le palladium de la prospérité belge..., etc. La constitution d'une union douanière franco-belge aurait cependant, à cette époque, été assez aisée : la France, préoccupée de former une alliance politique et militaire avec la Belgique de façon à fonder un bloc capable de tenir tête à l'Allemagne, était disposée en effet, pour arriver à ce résultat, à faire les plus

(10) Voir appendice

grands sacrifices dans l'ordre économique : le gouvernement de la République était prêt à imposer ces sacrifices aux industriels français au nom d'un intérêt national supérieur et à leur offrir des compensations qui les leur eussent rendus acceptables, mais il fallait pour cela l'appui du gouvernement royal; celui-ci refusa, dès le début des négociations, la proposition qui lui était faite.

La seconde solution fut également rejetée : comme nous l'avons déjà fait remarquer, on ne pouvait, du fait même de la situation ethnique belge, songer à étendre le régime du trafic-frontière : seule la population wallonne eût été favorisée; or, il importait de ne pas donner au parti flamingant des motifs de mécontentement : pendant l'occupation, l'Allemagne, en créant le fameux Raad van Vlanderen avait tenté d'opposer Flamands et Wallons; les Alliés ne pouvaient pas instituer une politique qui, en fait, eut continué celle de l'envahisseur.

La simple concession par chacun des deux Etats à son co-contractant de son tarif minimum n'était pas non plus susceptible de satisfaire les négociants et les industriels français et belges; en effet cette solution consistait uniquement à maintenir le *statu quo*, à laisser en vigueur sans le modifier, le *modus vivendi* de 1892. A plus forte raison ne pouvait-on envisager la conclusion d'un traité de commerce par lequel les deux Etats se fussent accordé moins que leur tarif le plus favorable.

L'hypothèse d'une union douanière étant écartée par le gouvernement royal, celui-ci proposa d'instituer entre la France et la Belgique un régime de faveur. Que visait au juste la demande belge ? l'abaissement tarifaire en lui-même, le traitement préférentiel relativement aux pays tiers ou l'un et l'autre à la fois ? Il était très important de le savoir car si la Belgique réclamait l'abaissement du tarif minimum français, sa demande était incompatible

avec une des règles fondamentales du système douanier français qui s'oppose à ce qu'une convention commerciale contienne des concessions faites au-dessous du tarif minimum. Si, au contraire, les Belges ne s'attachaient qu'au caractère préférentiel de l'accord à conclure, on pouvait éviter cette difficulté en leur réservant exclusivement le tarif minimum pour les articles sur lesquels porteraient les concessions qui leur seraient faites; en pratique cette solution aurait été bien difficile à défendre à l'égard des pays tiers à qui n'auraient été appliqués que le tarif maximum ou les tarifs intermédiaires prévus par la loi, alors en discussion, du 29 juillet 1919. Mais si la demande belge tendait à une réduction réelle et substantielle du tarif minimum français sur un certain nombre de positions, il n'y aurait pas d'autre moyen d'y satisfaire que de considérer et d'amener le Parlement à considérer l'accord tarifaire franco-belge comme la partie inséparable d'une convention générale qui n'aurait rien d'une convention commerciale ordinaire mais qui serait une sorte de pacte de caractère exceptionnel (11).

Les Belges réclamaient des diminutions sur certains droits portés au tarif minimum français; ils demandaient donc principalement l'abaissement tarifaire mais ils souhaitaient sans cependant, semble-t-il, l'exiger, que ces concessions fussent faites à leur profit exclusif.

La France ne pouvait réduire ses droits d'entrée sur les produits intéressant l'exportation belge que si, seule, l'industrie du Royaume devait profiter de ces avantages : elle prévoyait par conséquent un ré-

(11) Si cette solution avait été adoptée, le système douanier français aurait comporté à l'avenir un tarif maximum, un tarif minimum, des tarifs intermédiaires (loi de 1919) et le tarif franco-belge, sorte de tarif sous-minimum

gime strictement préférentiel (12) mais, d'autre part, elle ne pouvait accorder de réduction de droits à la nation alliée que si celle-ci, de son côté, s'engageait à traiter les produits français plus favorablement que les autres lors de leur importation sur son territoire. Or, la Belgique ne voulut jamais prendre un tel engagement : bien que les représentants du Gouvernement de Paris eussent suggéré à la délégation belge l'idée de tenir compte des desiderata de la France lors de la révision du tarif douanier à laquelle il devait alors être procédé en Belgique, le gouvernement du Roi fit savoir que les principes libre-échangistes sur lesquels était fondée l'économie belge ne permettaient pas d'envisager la concession d'avantages plus nombreux ou plus étendus au profit de la France qu'en faveur de toute autre nation; n'ayant pas encore déterminé quelle politique économique elle suivrait à l'avenir, la Belgique demeurait, tout au moins provisoirement, fidèle au principe du traitement de la nation la plus favorisée : sur un seul point elle se montrait disposée à accorder à la France un tarif de faveur : en ce qui concerne l'importation des vins français.

La plus grande partie des vins consommés dans le Royaume (80 o/o environ) avant la guerre était d'origine française; après les hostilités une dure concurrence fut faite à nos produits par l'Espagne qui expédia en Belgique de grandes quantités de vins de qualité médiocre.

Le tarif belge ne frappait les vins d'aucun droit de douane mais, par contre, un droit d'accise perçu lors de leur importation les atteignait assez lourde-

(12) Elle proposait, en effet, d'introduire dans la convention franco-belge une clause dans le genre de celle-ci : « Les Parties contractantes déclarent que les avantages stipulés par les articles précédents et qui sont motivés par la situation respective exceptionnelle des deux pays ne pourront être concédés à d'autres Puissances en vertu de traités ou d'arrangements, à quelque titre qu'ils soient conclus »

ment : son taux était en effet de 20 francs par hectolitre pour les vins en fûts et de 60 francs pour ceux qui étaient expédiés en bouteilles; cette taxe ne tenait aucun compte de la valeur de la marchandise qu'elle frappait. Obligé d'accroître ses ressources fiscales, le gouvernement belge prévoyait l'élévation du simple au double des droits de consommation sur les boissons : les droits sur les vins auraient donc été portés respectivement à 40 et à 120 francs.

Les demandes de la France relativement aux produits vinicoles portaient sur deux points : en premier lieu la délégation française réclamait l'adhésion de la Belgique à la Convention de Madrid de 1891 sur la protection des appellations d'origine ou tout au moins l'adoption par ce pays des règles que les articles 274 et 275 du traité de Versailles avaient imposées à l'Allemagne. En second lieu, elle demandait pour les exportations de vins français en Belgique des avantages tarifaires, le non-relèvement des droits d'accise. Le but poursuivi par les négociateurs français était double : il s'agissait d'une part de retrouver en Belgique pour les vins de luxe le débouché qu'ils y avaient avant la guerre, d'autre part d'y accroître la consommation, assez faible autrefois, de vins ordinaires.

La Belgique était peu disposée à instituer un tarif de faveur pour les produits vinicoles originaires de France; lorsqu'on faisait remarquer à ses représentants qu'il serait assez facile de faire admettre par les autres pays que des avantages spéciaux et réciproques soient accordés au point de vue douanier par la France à la Belgique et par la Belgique à la France en invoquant les nécessités de la reconstitution des deux pays, ils répondaient que cet argument soulevait inévitablement la question de la durée des arrangements à adopter : en effet, disaient-ils, les gouvernements étrangers admettront peut-être que les deux Etats qui ont le plus souffert de la guerre

s'accordent mutuellement des avantages préférentiels pendant la durée de leur reconstitution mais, celle-ci terminée, ils demanderont pour leurs exportations le bénéfice du même traitement; le tarif préférentiel devra donc devenir caduc dès que la reconstitution sera achevée; ce n'était pas là un argument irréfutable : on considérerait en effet que la période de reconstitution ne pourrait durer moins de quinze ans : or ce délai aurait suffi pour orienter le commerce dans des voies nouvelles; il était permis d'autre part, d'espérer qu'à son expiration les courants commerciaux se maintiendraient dans le sens où, pendant son cours, ils se seraient fixés.

Le meilleur moyen, aux yeux de certaines personnalités belges, d'accroître les ressources fiscales du royaume tout en assurant un traitement avantageux aux produits vinicoles français consistait à adapter les droits à la valeur de la marchandise; au lieu de ne distinguer que les vins en fûts et les vins en bouteilles on aurait établi une échelle de droits calculée sur la valeur du produit considéré; ce système, s'il favorisait l'entrée des vins de qualité ordinaire, aurait, par contre, porté un grave préjudice à la vente des vins-renommés; il ne pouvait satisfaire le commerce français.

La classification des vins en un certain nombre de catégories diversement taxées, classification qui aurait été faite d'après les indications fournies par les instituts œnologiques, était quasi-impossible car elle se heurtait à des difficultés techniques considérables. De même fut abandonnée l'idée de taxer les vins suivant leur degré alcoolique.

Les syndicats français des régions viticoles préconisèrent le relèvement à 30 francs par hectolitre en fût, du droit sur les vins de toute provenance et, au profit des produits de consommation courante en provenance de France, une exonération de 60 o/o de ce droit : ainsi les vins français ordinaires n'au-

raient payé qu'une taxe de 12 francs. Pour les vins en bouteilles le droit de 60 francs aurait été maintenu en ce qui concerne les marchandises d'origine française s'il n'était pas possible à la Belgique de consentir, à cet égard une diminution ou une préférence. L'exonération partielle prévue pour les vins ordinaires aurait été accordée sur la présentation d'un certificat délivré par les laboratoires ou les stations œnologiques officielles habilités à cet effet par le gouvernement français; ces certificats auraient attesté que les produits auxquels ils se rapportaient n'excédaient pas, par hectolitre, un prix-limite à déterminer chaque année : on envisageait pour 1919-1920 le prix de 120 francs : par conséquent pour les vins auxquels une valeur inférieure à 120 francs aurait été reconnue, l'incidence du droit à l'entrée en Belgique aurait été au maximum de 10 o/o. Pour les autres vins importés en cercles le droit de 30 francs aurait été perçu. Ce système aurait présenté des avantages pour les deux contractants : la France aurait obtenu un régime préférentiel pour ses vins ordinaires; pour les vins importés en bouteilles le droit antérieurement perçu aurait été maintenu; en ce qui concerne la Belgique, le maintien des droits d'avant-guerre pour les vins en bouteilles et l'élévation à 30 francs des droits sur les vins en fûts (sauf l'exception prévue pour certains produits français) permettaient de ne faire subir aucun préjudice au Trésor.

La Belgique accepta ce système mais pour que l'inégalité de traitement entre le vin et la bière ne fut pas trop choquante elle proposa que sur le droit prévu de 30 francs le dégrèvement accordé aux produits vinicoles ordinaires en provenance de France fut de 50 o/o et non de 60 o/o, c'est-à-dire que le droit fut fixé à 15 francs et non à 12. Cette proposition fut finalement agréée par la délégation française : en tout état de cause, le droit perçu sur les vins français de qualité courante devrait être de

50 o/o inférieur à celui que la Belgique appliquerait aux produits de tout autre pays; le droit de 60 fr. sur les vins en bouteilles serait maintenu pour les exportations françaises dans le royaume.

En ce qui concerne l'alcool, la France obtenait également un traitement préférentiel.

La question des appellations d'origine fit aussi l'objet de discussions assez longues : refusant de souscrire aux règles édictées par la convention de Madrid du 14 avril 1891, le gouvernement belge préconisait la conclusion entre les deux pays d'un accord spécial; la protection des dénominations de provenance a été réglementée par la convention franco-belge du 12 mai 1923 : il semble préférable de ne pas scinder l'historique de cette question qui sera étudiée lorsque sera analysé l'article 9 de cette convention.

Ainsi donc, le régime proposé par les Belges et accepté par le gouvernement français ne comportait en réalité qu'une réciprocité d'apparence puisque la Belgique désirait obtenir des avantages considérables sans aucune contre-partie, la question du régime des vins étant mise à part.

A la question du tarif à appliquer aux importations belges en France et françaises en Belgique se rattache le problème du régime douanier à accorder aux marchandises et aux produits spécialement destinés à la reconstitution des régions dévastées.

Par suite de la guerre et de l'épuisement des stocks, beaucoup de marchandises devaient être importées de l'étranger pour être employées à la reconstruction des maisons, des usines, des ouvrages d'art détruits durant les hostilités : or l'intérêt de la France et de la Belgique était de s'assurer dans ce but une aide mutuelle plutôt que de s'adresser à des pays tiers, ayant peu souffert de la guerre; il se trouvait dans chacun des deux Etats des industries

non sinistrées capables de coopérer de suite à l'œuvre immense à accomplir.

L'établissement d'une sorte de zone franche de part et d'autre de la frontière avait d'abord été envisagé : c'était le moyen le plus simple de favoriser la coopération souhaitée des deux pays : on aurait été assuré que seules profiteraient du régime de faveur les régions dévastées. Mais ce système se heurtait à un certain nombre de difficultés : les industries non sinistrées situées dans les départements libérés auraient reçu en franchise des marchandises qu'elles auraient travaillées et, ainsi affranchies totalement ou partiellement des droits de douane, elles auraient joui d'un avantage énorme par rapport aux industries concurrentes établies dans les autres contrées : il fallait étalir un système permettant de réserver l'usage des marchandises à la reconstitution et en empêchant la transformation par les usines sinistrées ou non. Il était donc nécessaire d'entrer dans le détail des marchandises et des produits dont l'importation devait être favorisée. Aussi chacune des deux délégations présentait-elle la liste des articles dont les industries de son pays pouvait assurer la fourniture et pour lesquels par conséquent elle demandait l'exonération des droits de douane.

A l'entrée en France, les Belges réclamaient la franchise totale mais devant les observations qui leur furent présentées ils reconnurent qu'il serait nécessaire d'établir un régime différent pour les diverses catégories de produits importés : si la franchise pouvait être accordée à certains articles (par exemple aux marchandises lourdes, briques, ciment...) on ne devait prévoir qu'un abaissement du droit de douane au profit des produits manufacturés.

Les principaux produits pour lesquels la Belgique demandait un régime de faveur à l'entrée dans les régions dévastées de la France peuvent se classer en deux grandes catégories : 1° matériaux de

construction : briques, tuiles, pierres de construction, produits céramiques, fers, tôles, etc...; 2° produits manufacturés : machines diverses, appareils électriques, pièces détachées, verres, glaces...

La liste des produits pour lesquels la France demandait des facilités d'exportation dans les régions belges dévastées intéressait surtout l'industrie textile; on y trouvait également des produits alimentaires, chimiques, des papiers, etc...

Le régime de faveur n'aurait été que provisoire: on songeait à lui assigner une durée de trois ans. (Pour faire tomber dans une large mesure les objections auxquelles se heurtait en France la concession de ces facilités d'importation, les délégués français avaient demandé en plus d'un régime analogue, que la Belgique donne aux capitalistes français une part dans la liquidation des affaires allemandes, ce à quoi le gouvernement royal avait consenti.)

Trois importantes questions se posaient en ce qui concerne l'importation sous un régime de faveur des produits belges destinés à la reconstitution : a) comment la France pourrait-elle s'assurer que les produits admis à tarif réduit seraient vraiment consommés dans les régions libérées ?; b) comment fixerait-on le contingent de ces produits ?; c) comment serait-on certain de ne recevoir que des produits belges ? Il importe d'examiner un à un chacun de ces problèmes.

A) Plusieurs systèmes étaient susceptibles d'empêcher la réexportation, en dehors des territoires dévastés, des produits admis en franchise totale ou partielle : le premier consistait à n'avoir qu'un seul comptoir d'achat, à confier à un organisme unique le soin d'importer les marchandises nécessaires à la reconstitution : il présentait des inconvénients incontestables. On ne pouvait d'autre part s'arrêter à l'idée d'une barrière douanière à l'intérieur du ter-

ritoire français, barrière établie à la limite des régions dévastées et au-delà de laquelle les produits importés sous le régime du tarif réduit n'auraient pu pénétrer qu'en payant le droit de douane : l'adoption de ce système aurait conduit à la création d'une véritable zone franche dont l'existence était inadmissible. Le troisième mode de contrôle possible, celui sur lequel les délégués se mirent d'accord, était le suivant : des bons d'importation visés par une administration française compétente habilitée à cet effet (le ministère des régions libérées par exemple) auraient été délivrés après enquête aux sinistrés qui les auraient utilisés librement.

B) La fixation des contingents appelés à bénéficier du système de détaxe constituait une question très délicate à résoudre : il était évident que les produits étrangers admis sous le régime de faveur devaient seulement suppléer au déficit de la production française et qu'on ne pouvait pas, en les recevant, instaurer une concurrence dangereuse pour l'industrie nationale.

La détermination des contingents dépendait en fait de la réponse donnée par les industriels et les administrations compétentes aux questions suivantes : quelles étaient les possibilités de fabrication de l'industrie française ? quels étaient les besoins des régions libérées ? quels étaient ceux de l'ensemble du pays ? Aussi une enquête fut-elle ouverte qui fit connaître que certaines marchandises offertes par les Belges étaient inutiles aux sinistrés, que d'autres pouvaient en partie ou en totalité être fournies par l'industrie nationale si celle-ci était suffisamment pourvue de matières premières, que d'autres étaient indispensables et qu'il fallait pour se les procurer, s'adresser à la production étrangère. A la suite de cette enquête on décida d'éliminer de la liste des demandes belges toutes les machines dont l'introduction en France n'était pas absolument nécessaire (de

façon à ne pas créer un courant d'importation indéfini). Certains syndicats ouvriers déclarèrent s'opposer à la concession à la Belgique d'un tarif réduit pour ses exportations dans les régions dévastées.

L'interruption des négociations franco-belges eut lieu avant que la question du taux de la détaxe et celle de la fixation des contingents à introduire sous un régime de faveur aient été résolues.

C) La France, accordant des réductions de droits de douane à un certain nombre d'articles destinés à la reconstitution des régions dévastées, devait être sûre de ne recevoir au bénéfice de ce régime que des produits originaires de Belgique.

Il était donc nécessaire de ne prévoir la concession du tarif de faveur qu'aux marchandises accompagnées de certificats d'origine; à vrai dire cette nécessité n'apparaissait pas seulement dans le cas des importations destinées aux départements libérés; puisque la convention à laquelle on espérait aboutir devait instituer un système préférentiel entre les deux pays, il serait toujours indispensable que la provenance des marchandises importées ne fit aucun doute. La question se posait donc de savoir comment seraient établis les certificats joints aux produits belges, destinés ou non aux régions dévastées.

Le plus souvent, l'origine se justifie par la production d'une déclaration officielle émanant d'une autorité du pays exportateur : en fait, malgré le visa des consuls français, cette façon de procéder ne donne que des garanties insuffisantes : aucune enquête sérieuse n'est effectuée.

Un second système consiste à exiger la production de « certificats de vérification » dans le genre de ceux qui, pendant la guerre, accompagnaient les

produits d'origine suisse importés en France : mais il était à présumer qu'en Belgique on ferait à cette institution une opposition irréductible et qu'on y considérerait la surveillance exercée par les fonctionnaires français comme une atteinte à la souveraineté nationale d'autant plus volontiers que la réciprocité ne serait pas admise puisque, d'une part la France n'accepterait vraisemblablement pas un contrôle identique et que, d'autre part, un tel contrôle serait inutile, la Belgique n'appliquant en 1919 qu'un seul tarif aux marchandises provenant des pays étrangers.

Un troisième système consiste à confier aux attachés commerciaux de France à l'étranger le contrôle de l'origine des produits exportés mais il était à craindre que ces fonctionnaires ne pussent mener à bien une tâche aussi compliquée. En 1919 on pensait également à supprimer la formalité du certificat d'origine en faveur des produits revêtus de la marque collective d'une des associations de producteurs étrangers reconnues par le gouvernement français, mais deux sortes de difficultés se présentaient : d'une part il serait nécessaire de contrôler ces groupements de producteurs et de ne reconnaître que les marques des associations sérieuses, d'autre part, beaucoup de produits ne pourraient par leur nature être revêtus d'aucun signe distinctif. On pouvait également imaginer un système dans lequel l'établissement des certificats d'origine serait confié à des offices commerciaux du pays importateur ayant toutes facilités de se documenter dans le pays exportateur mais ce système, d'ailleurs très coûteux, n'aurait probablement pas été admis sans protestation par la Belgique.

Le meilleur mode de contrôle tant au point de vue de l'acheteur qu'à celui du vendeur était celui qui consistait à instituer le certificat de vérification facultatif : si l'exportateur belge ne se prêtait pas

à la surveillance des agents techniques français, ses marchandises risqueraient d'être retenues par la douane et d'être soumises à une expertise l'égalé donnant lieu en général à des investigations très lentes; au contraire l'expéditeur serait assuré de l'heureuse arrivée en France de ses produits s'il laissait les techniciens français procéder à leur enquête.

Comme les autres questions examinées par les représentants de la France et de la Belgique de juin à octobre 1919, le problème des certificats d'origine ne donna lieu à aucune décision ferme. Il se posa lors de la discussion du régime à instituer en faveur des produits destinés aux régions dévastées, lors de l'étude des mesures à prendre vis-à-vis des exportations allemandes et enfin lorsqu'on envisagea la concession réciproque de tarifs préférentiels.

En 1916 lors des pourparlers engagés entre le gouvernement du Havre et celui de Paris, la question s'était posée de savoir si la Belgique prendrait après la guerre les mêmes dispositions que la France contre l'Allemagne et se défendrait contre l'introduction sur son territoire de produits d'origine germanique. A cette époque on était tombé d'accord sur la nécessité d'adopter dans les deux pays à l'égard du Reich le même tarif général : il s'agissait donc en 1919 d'examiner si les points de vue des deux gouvernements n'avaient pas varié et au cas où les représentants de la France et de la Belgique seraient dans les mêmes dispositions que pendant la guerre, de déterminer la politique commune à suivre.

Il était évident que l'on ne pouvait pas, après la signature et la ratification du traité de paix, maintenir à l'égard de l'Allemagne le régime en vigueur depuis l'armistice : ce régime, quel était-il ? En France c'était celui de la prohibition absolue de toutes les marchandises germaniques, sauf dérogation; en Belgique, au moment de la rentrée à Bruxel-

les du gouvernement du Havre, il avait été prescrit que les marchandises expédiées de la Suisse, de l'Espagne, des Pays scandinaves et de la Hollande devraient être accompagnées d'un certificat d'origine attestant que 5 o/o au plus de la valeur du produit importé étaient d'origine ennemie et que l'on exigerait à la frontière douanière la production de licences d'importation et d'exportation. Postérieurement avaient été édictées les règles suivantes : les articles venant d'Allemagne devraient être accompagnés d'une licence autorisant leur importation ; à ceux qui étaient originaires de Pologne, de Tchécoslovaquie et des pays neutres ci-dessus énumérés devraient être joints des certificats d'origine délivrés par les agents consulaires belges à l'étranger ou toute personne habilitée à cet effet et constatant que 25 o/o au plus de la valeur du produit visé étaient d'origine allemande.

Puisque ces règles devaient être abandonnées, il était nécessaire de prévoir les mesures propres à empêcher l'infiltration indirecte, en Belgique comme en France, des produits germaniques et les modalités du régime d'importation directe des mêmes marchandises.

Pour mettre obstacle à l'expédition par la voie d'un pays étranger et sous le couvert d'un tiers pavillon, d'articles d'origine allemande, les douanes belges et françaises devraient exiger, à l'entrée des marchandises auxquelles serait applicable un tarif autre que le tarif général, la production d'un certificat d'origine. Belges et Français étaient d'accord sur ce point ; de même ils prévoyaient que de ce certificat pourraient être dispensés les produits dont il serait facile d'établir la véritable origine, que cette pièce devrait être exigée, quelque fut le pays exportateur quand il s'agirait de marchandises non pondéreuses et par suite susceptibles d'effectuer de longs parcours sans être grevées de frais de trans-

port élevés, qu'elle pourrait être supprimée pour les articles dont l'admission ne serait sujette au paiement d'aucun droit de douane et pour ceux qui seraient revêtus de certaines marques collectives d'origine. La France se déclarait prête à admettre au bénéfice du tarif minimum les marchandises fabriquées avec des matières premières ou des produits demi-finis provenant de pays soumis au tarif maximum pourvu que 50 o/o au moins de leur valeur représentassent la matière première ou la main-d'œuvre incorporée dans le pays ayant droit au tarif de faveur. Elle admettait que la Belgique exigeât à l'entrée sur son territoire des produits français des certificats d'origine comme elle-même en réclamait à l'arrivée en terre française des marchandises belges mais elle estimait que la dispense pure et simple de cette formalité par les deux pays en ce qui concerne leur trafic intérieur ne pourrait être accordée que si la convention douanière en préparation instituait entre les deux Etats une entente solide et durable.

En ce qui concerne l'importation directe de produits allemands, la France se proposait d'appliquer le tarif général sauf pour les marchandises dont l'utilité se ferait sentir et pour lesquelles les droits inscrits à ce tarif apparaîtraient prohibitifs. En outre l'importation d'un certain nombre d'articles serait prohibée sauf dérogation : parmi ces derniers figureraient les produits menaçant particulièrement l'industrie nationale (certains produits textiles...); la France se déclarait prête à inscrire dans leur liste les marchandises allemandes dont la Belgique craindrait la concurrence à condition que la réciprocité la Belgique, sur ce point comme sur les autres, ne fut instituée.

La question du régime applicable aux exportations allemandes ne reçut en 1919 aucune solution : voulut pas se lier avant d'avoir déterminé de façon

précise la politique commerciale qu'elle poursuivrait à l'avenir.

2° Les surtaxes d'entrepôt et d'origine.

La suppression au bénéfice des ports belges des surtaxes d'entrepôt et d'origine constituait, aux yeux des délégués du gouvernement royal le point capital des négociations de 1919. Si, entre la France et la Belgique avait été constituée une union douanière, l'assimilation du régime des ports aurait suivi celle du régime douanier : les marchandises importées en France par la voie des ports belges auraient été considérées comme transportées en droiture; mais puisque le gouvernement et l'opinion publique belges rejetaient la conclusion d'une union aussi intime entre les deux pays, les ports français qui avaient subi d'immenses pertes au cours des hostilités réclamaient le maintien des surtaxes qu'ils considéraient comme leur palladium. De leur côté l'Alsace et la Lorraine à qui le décret du 30 janvier 1919 avait étendu le système douanier français demandaient que fut maintenu le régime de liberté dont elles jouissaient sous la domination allemande.

Ainsi donc s'opposaient les intérêts français, belges et alsaciens-lorrains : la manière dont on essaya de les concilier, l'échec auquel on aboutit en 1919, les solutions qui furent adoptées postérieurement seront étudiés au chapitre 5. Qu'il suffise actuellement de dire que la suppression des surtaxes à laquelle le gouvernement français eût pu et même eût du consentir s'il avait obtenu par ailleurs des compensations (notamment l'union douanière) était impossible du moment que le gouvernement belge en faisait la condition de toute entente économique.

3° Régime de la navigation.

Il était souhaitable qu'une politique commune fut suivie par les deux Etats en matière de travaux et d'exploitation des fleuves et canaux; le mouvement de la navigation était déjà assez intense avant la guerre et il était à prévoir qu'il se développerait à l'avenir; aussi la conclusion d'une convention-annexe relative au régime de la navigation fut-elle envisagée : l'accord aurait été facile à réaliser, mais comme il s'agissait de problèmes secondaires et que la convention principale ne fut pas conclue, aucune décision n'intervint relativement à ce sujet. En même temps se posèrent différentes questions concernant la navigation rhénane : des solutions partielles y furent données en 1919, 1921 et 1922.

4° Questions ferroviaires.

En ce qui concerne les transports par chemins de fer, deux questions se posaient : celle des barèmes à appliquer, celle de la répartition entre les deux pays du trafic de transit; les difficultés qui se présentaient provenaient de plusieurs causes : de la non révision des tarifs en vigueur, de ce que la Belgique n'était pas disposée à accorder aux marchandises à destination ou en provenance de la France un traitement différent de celui qu'elle pourrait ultérieurement appliquer aux produits originaires d'Allemagne ou acheminés vers ce pays, de ce que la France prétendait réserver aux ports du Nord une partie du trafic des régions de l'Est normalement desservies par Anvers, de ce que dans chaque pays prévalaient des conceptions différentes (en Belgique on était partisan du principe de la voie la plus courte; en France, on défendait le système de la voie la plus appropriée).

Par contre, sur certains points l'accord était com-

plet entre Français et Belges : les uns et les autres admettaient que des mesures fussent prises de concert avec la Suisse et l'Italie de façon à attirer vers les voies ferrées franco-belgo-luxembourgeoises les marchandises qui, avant la guerre étaient acheminées par les lignes allemandes vers Hambourg, Brême ou les ports néerlandais. De même il était convenu que dans chaque Etat les marchandises importées ou exportées par les ports de l'autre puissance seraient soumises au tarif le plus réduit applicable aux mêmes articles débarqués ou embarqués dans les ports nationaux.

Il semble que malgré les difficultés spéciales rencontrées à propos des tarifs ferroviaires et de la répartition du trafic de transit, il eut été possible de réaliser un accord sur ces points si la convention douanière elle-même avait été conclue mais les conversations franco-belges furent interrompues avant qu'on ait pu aboutir à ce sujet à des solutions définitives.

5° Régime des biens allemands en Belgique.

Dans la liquidation des biens allemands en Belgique et notamment dans la reprise des intérêts germaniques dans le port d'Anvers, la France demanda au gouvernement belge qu'une part lui fût réservée. La Belgique ne semblait pas, en effet, avoir les disponibilités nécessaires pour absorber à elle seule toutes les affaires allemandes.

Quoique les Belges se soient montrés disposés à admettre une large participation française, la question de la liquidation des biens ennemis ne fut pas sérieusement discutée par les représentants des deux Etats : l'acceptation de la coopération de capitaux français à cette liquidation aurait cependant utilement servi de contrepartie à la concession à la Belgique de certains avantages : elle aurait en parti-

culier pu faire tomber les objections présentées dans certains milieux contre l'attribution à nos alliés d'un régime de faveur en ce qui concerne leurs exportations dans les départements ravagés.

Les tractations franco-belges se poursuivirent à Paris pendant une trentaine de séances, de juin à octobre 1919. Elles firent apparaître du côté belge les obstacles suivants : 1° la subordination par le cabinet de Bruxelles de toutes les autres questions à celle de la suppression des surtaxes d'entrepôt et d'origine; 2° la volonté d'obtenir de la France, au point de vue du tarif douanier, un régime préférentiel sans accorder en retour d'autres avantages qu'un tarif de faveur pour les produits vinicoles; 3° l'intention de la Belgique de ne pas abandonner, au moins provisoirement, sa politique libre-échangiste, de maintenir la balance égale entre la France et la Grande-Bretagne, de rester fidèle, tant que son régime douanier n'aurait pas été révisé, à la clause de la nation la plus favorisée; 4° la volonté de la Belgique en ce qui concerne les chemins de fer, de ne pas concerter avec le gouvernement français un régime qu'il ne serait pas possible d'accorder par la suite au Reich.

Les objections présentées par la France concernaient en particulier l'absence de contre-partie aux avantages consentis à la Belgique : à vrai dire, la France se serait contentée très probablement de concessions moins importantes que celles qu'elle faisait mais il aurait fallu pour cela qu'elle obtînt une compensation d'ordre politique: or, à ce point de vue, par crainte de l'Angleterre, les Belges entendaient rester provisoirement dans l'expectative.

Divers événements qui débordaient la négociation économique intervinrent vers septembre-octobre 1919 et contribuèrent à en suspendre le cours :

1° Le traité de paix avait transféré à la France

les droits que l'Allemagne avait eus jusqu'en 1918 sur les chemins de fer luxembourgeois; or, dès septembre 1919, par conséquent au cours même des pourparlers économiques franco-belges, le gouvernement royal demanda à la France d'abandonner en sa faveur les droits dont elle jouissait. Considérant que l'exercice de ces droits constituait pour la sécurité militaire du pays, une garantie indispensable, le cabinet de Paris refusa d'accéder à la demande belge.

2° Il apparut à la même époque que si la Belgique obtenait en matière économique les avantages qu'elle réclamait, elle se montrerait beaucoup moins disposée à conclure avec la France la convention militaire dont les techniciens réclamaient la signature mais au sujet de laquelle l'opinion publique belge était divisée. Aussi sembla-t-il opportun de suspendre les négociations commerciales jusqu'au moment où auraient abouti les pourparlers relatifs aux questions militaires : les deux Chefs d'Etat, le Roi Albert et M. Poincaré se déclarèrent d'accord sur ce point lors de l'entrevue d'Ypres en février 1920.

3° Enfin les résultats du referendum auquel il fut procédé dans le Grand-Duché en septembre 1919 donnèrent lieu, dès qu'ils furent connus à certaines difficultés entre les deux pays : la Belgique prétendit s'opposer à la conclusion d'une union douanière franco-luxembourgeoise; n'ayant pu annexer le Grand-Duché au point de vue politique, elle voulait tout au moins l'annexer au point de vue économique. Peut-être à ce moment eut-il été possible d'instituer une sorte de Zollverein franco-belgo-luxembourgeois : la Belgique se trouvant en face des résultats du referendum aurait probablement consenti à la conclusion d'une telle union. Celle-ci n'étant pas envisagée il fallait suspendre les pourparlers franco-belges car il était évident qu'une convention commerciale entre les deux Etats serait nécessairement différente suivant que la France placerait le Grand-

Duché sous son égide ou que la Belgique parviendrait à le ramener dans sa sphère d'action.

Les tractations traînant en longueur et ne pouvant pas aboutir avant que fussent réglées les questions en suspens : le problème des chemins de fer luxembourgeois, la future politique économique belge, le statut douanier du Grand-Duché, l'alliance militaire, la France manifesta sa volonté d'en suspendre le cours.

Ceux qui, en Belgique, avaient fondé sur ces pourparlers de vastes espoirs et avaient envisagé la conclusion avec la France d'une convention avantageuse en conçurent un vif ressentiment : ils ne tardèrent pas à s'apercevoir que l'échec auquel on aboutissait devait être plus néfaste aux intérêts belges qu'aux intérêts français.

Une fois de plus, la Belgique apprenait à ses dépens qu'il est vain, dans le domaine international de réclamer des avantages en invoquant uniquement les services rendus et que, quoique la France soit le seul pays qui ait parfois sacrifié quelque chose à des considérations sentimentales, quand on parle affaires, les Français, comme les autres peuples, se mettent sur le terrain des affaires.

CHAPITRE II

La politique commerciale et la situation économique des deux pays

Le vent de protectionnisme qui depuis 1890, soufflait sur le monde et qui dès avant 1914 menaçait de tourner à la tempête s'est abattu après la guerre sur toutes les nations, même sur celles qui avaient été jusque-là les remparts du libre-échange. Oubliant la troisième des quatorze propositions du Président Wilson, proposition dont le Traité de Versailles lui-même ne garde pas la trace : « Suppression autant que possible de toutes les barrières économiques et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations consentant à la paix et s'associant pour la maintenir », les gouvernements, les uns après les autres, ont cherché le moyen d'augmenter les droits de douane inscrits dans les tarifs d'avant-guerre : la France, dès juin-juillet 1919, tenta de rétablir l'incidence du tarif de 1910; en Angleterre, le Safeguarding of Industry act de 1921 établit des droits atteignant le tiers de la valeur des marchandises; l'arrêté royal du 8 juin 1921 fit application à la Belgique du système des coefficients qui a fortement augmenté les droits; le relèvement de ceux-ci a été consacré en Suisse par un arrêté du Conseil Fédéral du 30 juin 1920 confirmé par le nouveau tarif du 8 juin 1921. La Suisse, la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark ont pris des dispositions pour se préserver contre l'invasion des marchandises allemandes. Le 16 juillet 1921 la Yougoslavie a quadruplé les droits inscrits dans son

tarif ancien. L'Italie s'est efforcée à la même époque d'établir la péréquation en instituant de nouveaux droits qu'un décret-loi de 1923 a d'ailleurs modifiés au moyen de coefficients. En Portugal les taxes ont été relevées à plusieurs reprises. Les Etats-Unis ont renforcé les droits perçus à leurs frontières au moyen de l'Emergency Tariff et du Fordney Tariff. Les droits du tarif espagnol sont sensiblement plus élevés que ceux du tarif français. En Extrême-Orient, le Japon a remanié son tarif le 1^{er} juin 1921.

Les idées autarchiques ont été reçues avec d'autant plus d'empressement que beaucoup ont cru voir dans l'organisation de leur patrie en « self-contained country » la condition du succès en cas de nouvelle guerre; on n'a pas voulu voir que l'indépendance économique n'assure pas infailliblement la victoire, que la tendance au repliement sur soi-même, loin, comme on le croit souvent, de contribuer à la paix universelle est éminemment dangereuse pour celle-ci car elle pousse les Etats à imposer leur surproduction à leurs concurrents tout en rejetant leurs marchandises. On a refusé de remarquer que l'autarchie économique est en fait impossible à réaliser.

Plusieurs causes expliquent les tendances prohibitionnistes de la politique commerciale des Etats : la crainte du chômage dans les pays à monnaie saine, la diminution des exportations dans ceux qui avaient surexporté pendant la guerre ou depuis 1918 (1), la théorie des industries-clefs, la crise de 1920-1921, sont parmi les plus importantes.

(1) La Belgique elle-même dont la reconstitution fut plus rapide que celle de la France devait accuser dès 1922 le protectionnisme français d'être la cause de la diminution des exportations belges vers notre pays, diminution qui se manifesta en 1921 par rapport aux années précédentes et dont il faut rechercher les raisons ailleurs que dans les mesures prises par le gouvernement français en matière de législation et de tarifs douaniers.

Dès avant la crise qui, partie de l'Extrême-Orient, s'est abattue sur l'Amérique puis sur l'Europe en 1920, la nécessité était apparue de réviser les tarifs de douane des différents Etats. La plupart des pays vivaient encore sur les régimes douaniers qu'ils s'étaient donnés avant la guerre et appliquaient les droits qu'ils avaient alors institués. Les tarifs n'étaient plus à jour; ils avaient été, d'ordinaire, établis dans un dessein de protection : or les conditions de la production des différentes marchandises se sont pendant et depuis les hostilités énormément modifiées un peu partout : certaines industries qui pouvaient autrefois se passer de toute protection doivent être mises aujourd'hui à l'abri de la concurrence étrangère devenue menaçante; par contre certaines branches de l'activité nationale peuvent avoir acquis une puissance leur permettant de lutter avec succès sur tous les marchés mondiaux.

D'autre part, il y a un phénomène qui s'est manifesté dans tous les pays encore que ce soit à des degrés très divers : c'est le phénomène de la dépréciation de la monnaie qui a eu pour corollaire une hausse formidable des prix. Celle-ci a entièrement bouleversé l'économie des tarifs spécifiques établis autrefois; l'incidence des droits qui y étaient inscrits, c'est-à-dire le pourcentage de la valeur des objets taxés qu'ils représentaient s'est trouvée extrêmement diminuée et cela d'autant plus que la monnaie nationale dans laquelle ces droits étaient acquittés concourait, par sa dépréciation, au même résultat.

Dans les pays où la valeur avait été prise pour base de la tarification la hausse des prix a été accompagnée de l'augmentation automatique des taxes douanières : la nécessité d'adapter celles-ci aux variations des prix ne se présentait donc pas; il ne pouvait être question que de les mettre en rapport avec les nouvelles conditions de la production.

Toute autre était la situation des Etats qui avaient établi leur tarif suivant la méthode spécifique, méthode qui, depuis de nombreuses années, ralliait la majorité des suffrages. Pour adapter les droits des tarifs spécifiques aux variations des prix plusieurs systèmes étaient possibles : 1° abandonner la tarification spécifique et prendre la valeur pour base de la fixation des nouveaux droits; 2° remanier le tarif et y inscrire de nouvelles taxes; 3° conserver les tableaux d'avant-guerre en modifiant le mode de perception des taxes ou en multipliant les droits qui y sont inscrits par un coefficient approprié.

On pouvait tout d'abord envisager le retour à la tarification *ad valorem* peu à peu abandonnée depuis 1880-90 et à laquelle seuls les Etats-Unis étaient restés strictement fidèles. Les partisans du retour à un système que le commerce et l'industrie avaient été unanimes en France à condamner en 1892 et en 1910 ne manquèrent pas de faire valoir leurs arguments classiques : ceux-ci sont basés sur le fait que lorsqu'on veut évaluer le taux de protection d'un article on établit toujours un rapport entre le droit qui lui est imposé et sa valeur réelle et que, par suite, dans une période d'instabilité comme celle qui a suivi la guerre le tarif spécifique demande une révision fréquente, ce qui présente des difficultés et est même impossible, a-t-on prétendu, depuis que le Parlement s'est réservé le droit de modifier le taux des taxes douanières. En faveur du droit *ad valorem* on ajoute qu'il protège mieux la main-d'œuvre nationale puisqu'il permet de tenir compte de la grande différence de valeur d'un produit suivant le plus ou moins grand fini de son exécution.

Sauf dans quelques cas très rares les partisans de la tarification *ad valorem* n'ont pas obtenu gain de cause; en Belgique même on a presque complètement abandonné cette base de tarification. C'est qu'en effet le droit *ad valorem* à côté de ses avan-

tages incontestables présente le gros inconvénient de prêter à la fraude et qu'on ne peut y remédier qu'au moyen de mesures arbitraires et vexatoires contre lesquelles proteste l'étranger. De plus, la tarification *ad valorem* ne répond que très imparfaitement au but poursuivi: la mise en concordance des droits et des prix : en effet, ou bien la valeur sur laquelle la taxe douanière est basée est celle du lieu de fabrication ou bien c'est celle du lieu de dédouanement.

Prend-on pour base la valeur du produit dans le pays exportateur, on se trouve en face de la situation suivante : le droit baisse lorsqu'il devrait monter et monte lorsqu'il devrait baisser. En effet quand le prix d'une marchandise s'abaisse dans le pays producteur et quand il pourrait, par conséquent, être nécessaire de protéger le marché national par un relèvement de droit, ce droit baisse automatiquement et quand, inversement, un produit augmente de valeur, le droit varie dans le même sens alors qu'il serait peut-être nécessaire de le réduire pour satisfaire d'une manière moins onéreuse aux besoins du consommateur.

Si l'on prend au contraire comme assiette la valeur dans le lieu de dédouanement on se trouve en face d'un inconvénient semblable : la valeur des produits croît sur le marché national lorsque le change monte: la taxation croît donc parallèlement alors qu'elle devrait diminuer pour que le prix ne s'élève pas outre mesure et parce que la nécessité d'une protection importante diminue quand le taux du change augmente. De même la protection des industries nationales doit croître quand elles sont mises en danger par la concurrence étrangère, c'est-à-dire quand le change baisse : avec la taxation *ad valorem* c'est le contraire qui se produit.

Les défauts de la tarification *ad valorem* ont empêché le retour à celle-ci; on constatera cependant ci-dessous que, dans quelques cas, le gouvernement

français a remplacé certains droits spécifiques par des taxes basées sur des déclarations de valeur et que c'est au moyen de surtaxes *ad valorem* qu'en 1919 il avait d'abord songé à adapter le tarif national à la hausse des prix.

La révision par la voie législative des tarifs douaniers établis selon la méthode spécifique, tarifs à qui quatre années de guerre et les bouleversements économiques de l'après-guerre ont donné un caractère plus qu'archaïque a compté de très chauds partisans. M. Landry, député de la Corse, la défendit ardemment dans le rapport qu'il présenta en 1922 à la Conférence parlementaire internationale du commerce (2). « La conclusion pratique qui a paru la plus recommandable à votre commission, dit-il, c'est que les Etats devaient réviser, par la voie législative, des tarifs douaniers qui ont été établis à une époque relativement ancienne, en tout cas à une époque où les conditions de la production et du commerce étaient très différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. Quand on aura substitué au tarif ancien un tarif nouveau, on aura tout d'abord acquis cet avantage d'une stabilité plus grande puisqu'un tarif voté par le législateur est une œuvre que l'on ne remet pas à tout moment sur le chantier. Ensuite on sera plus certain que le degré de protection accordé aux productions nationales sera mesuré aux besoins véritables. La révision par la voie législative des tarifs douaniers est, me semble-t-il, la solution la meilleure ». L'un des représentants de la Belgique à la même session de la Conférence parlementaire internationale du commerce, M. de Leener, professeur à l'Université de Bruxelles exprima une opinion identique et demanda qu'il fut procédé à l'établissement de nouveaux tarifs douaniers.

Plusieurs pays ont adopté ces vues et remanié

(2) Huitième assemblée plénière de la C.P.I.C. 3^e séance
Mai-juin 1922

leurs statuts douaniers : c'est ainsi que l'Italie, le 1^{er} juillet 1921, a, tout en maintenant la base spécifique, inscrit de nouveaux droits dans son tarif officiel. La Belgique a procédé à une réforme semblable au début de 1924 : son ancien tarif qui ne comportait que 70 postes a été remplacé par un nouveau tableau beaucoup plus détaillé comprenant 1.216 numéros ; quoique s'inspirant du même esprit, c'est-à-dire pénétrés de la nécessité de faire concorder les droits inscrits dans les tarifs douaniers avec les conditions actuelles de la production et bien que conservant la base spécifique qui, en Italie, était déjà en vigueur autrefois et que la Belgique tendait avant 1914 à admettre de plus en plus, le législateur italien et le législateur belge n'ont pas cru devoir agir absolument de la même manière : s'ils ont remplacé les taxes anciennes par de nouveaux droits répondant à la nouvelle situation du commerce et de l'industrie, ils n'ont pas adopté le même système lorsqu'il s'est agi de savoir de quelle façon il serait paré aux variations des prix et du change : l'Italie a exigé le paiement de ses nouveaux droits au pair de l'or tandis que la Belgique a conservé le système des coefficients précédemment en vigueur.

La France, elle, a gardé jusqu'ici son tarif d'avant-guerre ; cependant le gouvernement en a mis à l'étude la révision ; il s'est contenté de l'adapter aux circonstances nouvelles.

Que l'on conserve le tarif d'avant-guerre ou que l'on adopte de nouveaux tableaux de droits, du moment que l'on reste fidèle à la tarification spécifique il faut prévoir le cas de hausse ou de baisse des prix et des changes : il faut adapter les droits aux nouvelles conditions économiques .

Pour procéder à cette opération, les Etats peuvent opter entre deux systèmes consistant l'un à compenser la dépréciation de la monnaie dans laquelle les droits sont payés, l'autre à compenser

la plus-value des marchandises auxquelles les droits sont applicables.

Le premier système prévoit le paiement des taxes douanières dans la monnaie du pays importateur, mais à la parité de l'or que le taux du change soit fixé définitivement à un chiffre forfaitaire ou qu'il soit établi périodiquement de manière à suivre au plus près la dépréciation de la devise nationale par rapport à une valeur-or comme le dollar. L'Italie et l'Espagne ont adopté ce mode de paiement : périodiquement ces deux Etats fixent le cours du change applicable en matière douanière; de même le Reich a, avec le consentement de la Commission des Réparations déterminé chaque semaine la valeur douanière du mark-papier lors de la baisse de celui-ci. En France ce système n'a pas été mis en vigueur bien qu'il ait trouvé des défenseurs; au début de l'année 1922 la Commission des Douanes du Sénat sembla même s'y rallier. Le paiement des taxes douanières à la parité de l'or présente en pratique des défauts incontestables et ne permet pas d'atteindre le but recherché (3).

Le second système, celui des coefficients tend à compenser la plus-value des marchandises auxquelles les droits sont applicables. Il consiste à confronter le prix actuel de chaque article importé avec son prix d'avant-guerre et à multiplier le droit spécifique qui le frappe par un coefficient correspondant à la hausse du prix de façon à rétablir le pourcentage de valeur que le droit représentait au moment où il a été institué.

Les coefficients, a-t-on souvent dit, doivent être calculés de manière à tenir compte de la déprécia-

(3) Les arguments invoqués en faveur de cette réforme ont été exactement rapportés et critiqués dans un rapport présenté en mai 1923 à la Chambre de commerce de Paris : rapport sur la circulaire du ministre du Commerce du 25 mars 1923 Bulletin, Chambre Commerce de Paris, 26 mai).

tion de la monnaie nationale : partant de ce point de vue on a fait grief aux pouvoirs publics de n'avoir pas arrêté en bloc ces coefficients d'après un taux rapproché de la dépréciation réelle de la devise nationale, mais de les avoir fait varier d'une marchandise à l'autre, en un mot d'avoir institué simultanément un grand nombre de multiplicateurs au lieu de n'en déterminer qu'un applicable à l'ensemble des produits importés. La fixation d'un coefficient unique, révisable périodiquement, aurait certainement eu des avantages : on n'aurait probablement pas eu à déplorer les abus de protectionnisme auxquels il a été donné d'assister dans certains pays où les multiplicateurs ont, pour quelques marchandises, atteint des chiffres fantastiques ; mais ce système aurait-il été équitable ? nous ne le pensons pas ; du moins, à notre avis, ne l'eut-il pas été dans les pays où l'on n'avait pas procédé à une révision d'ensemble du tarif douanier : en effet, étant donné que, d'une part dans ces Etats le tarif en vigueur est celui d'avant-guerre et que, d'autre part les conditions de la concurrence internationale et de la production se sont beaucoup modifiées depuis dix ans, il faut, nous semble-t-il, que le coefficient représente non seulement la dépréciation de la monnaie ou la hausse du prix de la marchandise visée, mais qu'il soit aussi fixé en considération des changements intervenus dans la situation commerciale et industrielle du pays dont il s'agit par rapport à ses concurrents ou plus exactement qu'on tienne compte, en le déterminant, de la situation particulière nouvelle de l'industrie qui produit, transforme, travaille la marchandise considérée vis-à-vis des producteurs étrangers.

Le coefficient doit donc, selon la saine logique, représenter la différence des prix entre 1914 et l'après-guerre pour les articles dont les conditions de production dans les différents pays sont restées telles qu'elles étaient autrefois. Il doit être moins élevé ou,

au contraire, être fixé plus haut que le nombre-indice de l'augmentation des prix lorsque l'industrie nationale qui produit la marchandise qu'il frappe se trouve par rapport à ses concurrentes étrangères, dans une situation meilleure ou pire que celle dans laquelle elle était en 1914. Un coefficient unique, s'appliquant à tous les produits importés ne pourrait être équitablement fixé que dans les Etats où a été effectuée une révision d'ensemble du tarif douanier et où, par conséquent, on a tenu compte des modifications intervenues dans la situation économique internationale depuis la guerre. On verra dans le chapitre relatif au nouveau tarif belge que bien qu'ayant procédé à une telle réforme en 1924 le gouvernement belge n'a pas cru devoir abandonner le principe de la multiplicité des coefficients.

Limité à un relèvement des droits proportionnel à la hausse des prix et ayant pour but, éventuellement, de replacer l'industrie nationale visée dans la situation où elle se trouvait autrefois vis-à-vis de l'étranger, le système des coefficients ne saurait trouver de contradicteurs sérieux. Malheureusement, c'est une pente sur laquelle il est difficile de s'empêcher de glisser : sous prétexte de rétablir l'incidence des droits telle qu'elle existait avant la guerre on a été poussé bien souvent — l'exemple de la France le montre — à exagérer le taux des coefficients.

Au système des multiplicateurs on peut reprocher l'insécurité qui en résulte dans les transactions commerciales : le fait qu'un simple décret, même obligatoirement consolidable par une loi, peut, du jour au lendemain venir doubler, tripler, quadrupler les droits d'entrée qui frappent une marchandise empêche de conclure des marchés de quelque durée; il paralyse donc les affaires. De plus l'instabilité même du tarif douanier est un obstacle permanent à la conclusion de conventions commerciales

à long terme, conventions qui sont cependant indispensables pour donner au commerce d'exportation la sécurité qu'il réclame pour les ventes à l'extérieur.

Malgré ses défauts le système des coefficients paraît préférable à celui du paiement en or; il importe cependant que les pouvoirs publics chargés de le mettre en œuvre n'en profitent pas pour accorder une protection exagérée et qu'ils ne procèdent pas trop fréquemment à des remaniements du tableau où sont inscrits les multiplicateurs.

L'histoire des coefficients en France et en Belgique nous montrera que, mieux compris et mieux mis en pratique chez nos voisins que chez nous, ce système n'a pas donné lieu dans le royaume aux mêmes critiques que dans notre pays.

Dès avant la guerre les droits compensateurs ou protecteurs ne suffisaient pas parfois à mettre les marchés intérieurs à l'abri de la pratique du dumping dont les exportateurs de certains pays avaient fait une arme redoutable de conquête économique. Le dumping est un acte de concurrence artificielle résultant d'une coalition de producteurs décidés à s'assurer la prépondérance sur les marchés extérieurs et se manifestant par la vente au dehors à un prix souvent inférieur au prix de revient et en tout cas au-dessous de celui qui est pratiqué à l'intérieur du pays exportateur. Il constitue un moyen d'obtenir la capitulation d'une industrie rivale par un avilissement systématique des prix. Pratiqué le plus souvent par de vastes groupements de producteurs (trusts, cartels) organisés de manière à supprimer la concurrence, à monopoliser le capital et à maintenir les prix élevés, le dumping ne permet aux consommateurs des pays envahis par les marchandises étrangères, de bénéficier de prix avantageux que jusqu'à ce que la coalition ait réussi à se rendre maîtresse du marché et à décourager la production locale

car lorsqu'elle a atteint son but, elle se hâte de rehausser les prix et de les fixer arbitrairement.

Contre ce procédé qui fausse les cours, désorganise les marchés et provoque le plus souvent un effondrement momentané des prix, des remèdes ont été cherchés : en Belgique l'article 3 de la loi du 19 mai 1902, en France l'article 3 de la loi du 29 mars 1910 instituent des systèmes à peu près analogues de défense contre le dumping.

Au point de vue des relations commerciales franco-belges avant la guerre, le dumping est par lui-même peu intéressant. Aussi ne mériterait-il même pas d'être signalé si, depuis l'armistice, la France et sa fidèle alliée n'avaient eu à se défendre contre une nouvelle forme de dumping mise en œuvre par la même nation qui déjà avant 1914 pratiquait le plus largement cette méthode de vente : l'Allemagne. Nous voulons parler de ce qui, assez improprement d'ailleurs, a été appelé le « dumping de change » (2).

(2) Le dumping de change n'est pas sans avoir quelque analogie avec le dumping ordinaire mais il s'en différencie à plusieurs points de vue. Que la prime à l'exportation résulte des conditions du change ou d'une coalition de producteurs (gagnant par l'élévation des prix à l'intérieur ce qu'ils perdent en vendant à bas prix à l'étranger ou mis en mesure de supporter les frais de cette opération par l'octroi d'une subvention) il est certain que le pays étranger où est vendue la marchandise dumpée sera obligé, s'il ne prend des mesures de protection, de subir l'invasion des produits en question. Mais certains caractères séparent le dumping ordinaire du dumping de change : lorsque c'est la dépréciation de la monnaie qui favorise l'exportation, il s'agit d'un phénomène plus étendu que le dumping normal en ce sens qu'il concerne un plus grand nombre de marchandises : l'exportation de tous les produits du pays à devise dévalorisée et non pas seulement de quelques-uns d'entre eux se trouve stimulée. D'autre part les rabais consentis dépassent en général ceux que comporte l'opération ordinaire du dumping. En outre lorsque l'exportation est stimulée par un changement dans la valeur respective des monnaies, on ne retrouve pas nécessairement ce qui constitue l'essence même du dumping : l'écart entre le prix de vente sur les marchés extérieurs et le prix de vente à l'intérieur. Enfin le dumping normal est une mesure concertée entre producteurs avec ou sans la complicité de l'Etat tandis que le dumping de change constitue une opération automatique (en tant, du moins que l'Etat dont la devise se déprécie ne prend pas de mesures pour accélérer ce mouvement.)

On entend dire fréquemment dans les milieux peu informés des réalités économiques que le fait pour un Etat d'avoir une monnaie dépréciée favorise ses exportations; prétendre que les pays dont la devise a perdu sur le marché international des changes une partie importante de sa valeur sont toujours, en ce qui concerne leurs exportations, avantagés par rapport aux pays dont la monnaie est demeurée tout à fait saine ou a subi une dépréciation moins forte est inexact; du moins cette thèse l'est-elle quand on lui donne figure de thèse générale.

La théorie suivant laquelle des changes défavorables stimulent la vente sur les marchés extérieurs n'est vraie que sous certaines conditions : il faut que le niveau intérieur des prix n'ait pas augmenté dans la mesure où le change a baissé : ce n'est pas le niveau bas du change qui favorise l'exportation, c'est la baisse du change; les ventes de marchandises françaises ne sont pas plus importantes quand la livre vaut 30 francs que lorsqu'elle en vaut 25,22 : ce qui en accroît le volume c'est le fait que la livre passe du pair à 30 francs.

Si le pouvoir d'achat de la monnaie d'un pays A diminue de moitié et si en même temps la valeur de la monnaie de ce pays s'est abaissée de moitié sur la cote internationale des changes les conditions du commerce entre ce pays A et un autre pays B (dont la devise a, par hypothèse, doublé de valeur par rapport à celle de A) n'en sont nullement modifiées : les choses se passent exactement comme s'il n'y avait pas eu de variation dans les changes. De ce que les conditions du commerce entre ces deux Etats ne sont pas modifiées on doit conclure qu'il serait injuste que le pays dont la devise est restée stable prenne, contre les importations en provenance de celui dont la monnaie s'est dépréciée, des mesures de protection spéciales.

Il est évident que la hausse et la baisse du prix

des marchandises à l'intérieur d'un pays ne suivent la hausse ou la baisse du change qu'au bout d'un certain temps pendant lequel il y a entre les prix intérieurs et les prix mondiaux un véritable décalage qui, en cas de hausse du change, restreint les exportations et, en cas de baisse, les stimule. Tant que dure ce décalage il pourrait être utile pour les autres Etats de prendre contre le pays où se manifeste ce phénomène des mesures de protection mais, en général, la situation normale ne tarde pas à reparaître: les exportations n'ont été favorisées que pendant un bref laps de temps et du fait du retour à la stabilité du change, ces mesures ne se justifiaient plus.

Mais il y a des pays où cet acheminement vers la situation normale ne se manifeste pas : ce sont ceux où la devise nationale perd constamment de sa valeur sur la cote des changes; à peine les prix intérieurs tendent-ils à se mettre en rapport avec le nouveau taux du change que déjà une nouvelle baisse de la devise enraie ce mouvement de sorte qu'en ces pays on constate en permanence une double valeur de la monnaie, celle-ci ayant à l'intérieur des frontières un certain pouvoir d'achat tandis qu'elle a une valeur moindre sur le marché international. L'Allemagne a vu ainsi sa devise, le mark, diminuer de valeur de 1918 à novembre 1923 jusqu'à un chiffre voisin de zéro : cette baisse a été tantôt lente, tantôt accélérée : peu importe : on a longtemps constaté dans le Reich ce phénomène de la double valeur de la monnaie: la cotation du mark-papier sur le marché des changes ne correspondait pas au pouvoir d'achat que ce même mark conservait en Allemagne : la valeur extérieure, internationale du mark restait constamment inférieure à sa valeur intérieure.

Contre les importations en provenance d'un tel pays des mesures de protection sont justifiables; bien plus, elles s'imposent.

Il est très difficile de mesurer exactement l'écart qui existe entre les deux valeurs d'une monnaie, la valeur extérieure et la valeur intérieure, parce que si la première peut être facilement connue il n'en va pas de même de la seconde : l'estimation du pouvoir d'achat sur le marché intérieur se fait, en effet, par la méthode des index-numbers; les applications de cette méthode, comportant une certaine diversité, conduisent à des résultats quelque peu divergents. Il est néanmoins possible d'arriver à mesurer cet écart d'une façon approximative : le connaissant, des mesures destinées à en annihiler les effets dans les relations internationales pourront être prises.

Depuis que la nécessité est apparue dans les pays à monnaie saine ou légèrement dépréciée de protéger l'industrie nationale contre les exportations des pays à devise plus dévalorisée, plusieurs systèmes de défense ont été étudiés et mis en vigueur : c'est ainsi que l'Espagne a adopté un système de surtaxes compensatrices de l'écart des changes, que l'Angleterre a institué en 1921 une législation anti-dumping dirigée contre l'importation des produits d'origine germanique. La Suisse, par arrêté fédéral du 18 février 1918 a soumis un grand nombre de marchandises représentant le quart de son tarif douanier à un régime de restrictions sur les importations en provenance d'Allemagne. Au Danemark est intervenue la loi du 4 août 1922 qui a un objet analogue. Le Parlement des Pays-Bas a voté dans le même but une loi du 5 mai 1923 à portée plus restreinte car elle ne vise que certains articles. La France et la Belgique ont pris contre les exportations germaniques des mesures de protection qui seront examinées ultérieurement.

Certains systèmes de défense contre le dumping de change sont basés sur une augmentation des droits spécifiques perçus à l'entrée des marchandises bénéficiant d'une prime à l'exportation; dans quelques pays on a préféré instituer une taxe *ad valorem*

perçue sur ces produits en même temps que l'ancien droit ou à sa place; dans d'autres on a combiné les deux mesures et à un droit surélevé on a juxtaposé une surtaxe *ad valorem*. On a cherché également à se défendre contre ces importations indésirables par le moyen du paiement au pair de l'or.

Pas plus que le dumping normal avant 1914 le dumping de change ne joue depuis la guerre entre la France et la Belgique : la différence de valeur entre le franc français et le franc belge n'a jamais été très forte : elle n'a jamais suffi à avantager sérieusement les exportations de l'un de ces deux pays vers l'autre. Aussi cette question ne présenterait-elle, au point de vue des relations économiques franco-belges depuis l'armistice, qu'un intérêt très relatif si la France et la Belgique ne s'étaient toutes deux trouvées dans une situation analogue vis-à-vis du Reich dont les exportations ont, notamment à partir de 1921, été stimulées très activement par la dépréciation du mark-papier. Non seulement Français et Belges ont dû chercher le moyen de se garantir contre un envahissement trop grand de produits germaniques mais les deux gouvernements ont été amenés à étudier la possibilité d'instaurer un système de défense commune : l'article 6 de la convention franco-belge du 12 mai 1923 a organisé indirectement cette politique de protection en obligeant chacune des puissances contractantes à instituer à l'entrée des marchandises de certains pays des droits suffisamment élevés pour empêcher le passage par son territoire de ces articles quand ils sont à destination de l'autre puissance.

Quelles sont les caractéristiques de la politique commerciale de la France et de la Belgique depuis la guerre ? Comment chacun de ces deux Etats a-t-il adapté ses droits de douane aux fluctuations des prix et des changes ? Ont-ils adopté des mesures similaires ou ont-ils opté pour des systèmes différents ?

C'est ce qu'il faut maintenant rechercher. Nous étudierons successivement la politique de la France et celle de la Belgique. Quant au système de défense contre les marchandises avantagées par la baisse du change, système qu'a institué la convention de 1923 dans son article 6 il sera étudié en même temps que cette convention.

§ 1^{er}

POLITIQUE COMMERCIALE DE LA FRANCE

A. — *Généralités. La loi du 6 mai 1916.*

Parmi les nombreuses mesures qui furent prises en France pendant les hostilités en matière économique, la plus importante au point de vue des relations commerciales internationales a été le vote de la loi du 6 mai 1916 qui enleva provisoirement au Parlement ses prérogatives d'ordre douanier et en investit le Pouvoir exécutif. Cet acte législatif a eu pour objet d'autoriser le gouvernement à prohiber l'entrée des marchandises étrangères et à augmenter les droits de douane. Il est ainsi conçu :

Article premier. — « Pendant la durée des hostilités le gouvernement pourra provisoirement, par décrets rendus en Conseil des ministres, prohiber l'entrée des marchandises étrangères ou augmenter les droits de douane... Les décrets prévus au § 1^{er} seront soumis à la ratification des Chambres dans les deux mois qui suivront leur promulgation. »

Art. 2. — « Les dispositions édictées en vertu de l'article précédent seront rapportées par décrets en Conseil des ministres. »

Primitivement destinée à ne produire ses effets que pendant la durée des hostilités, cette loi a été prorogée à diverses reprises : par la loi du 30 dé-

cembre 1919 jusqu'au 1^{er} avril 1920, par celle du 30 avril 1920 jusqu'au 1^{er} janvier 1921 et jusqu'au 1^{er} janvier 1922 par celle du 31 décembre 1920. Cette dernière loi modifia celle du 6 mai 1916 en même temps qu'elle la prorogeait : il fut décidé en effet que les pouvoirs gouvernementaux seraient réduits en ce sens que désormais les décrets ne pourraient que modifier les droits de douane et qu'ils ne pourraient plus établir de prohibitions d'importation. Une autre modification fut apportée à la loi du 6 mai lorsqu'elle fut prorogée pour l'année 1922 par la loi du 31 décembre 1921 : au droit qui était conféré au gouvernement d'augmenter les droits de douane fut substitué celui de les modifier : ainsi désormais le pouvoir exécutif pourrait les faire varier dans le sens de la baisse comme dans celui de la hausse. C'était, semble-t-il, une indication donnée par le Parlement vers un abaissement tarifaire qui ne fut pas réalisé en pratique de façon appréciable.

On a émis dans certaines sphères l'avis que la loi de 1916, combinée avec le système des coefficients de majoration offrait un instrument souple et résistant tant que le gouvernement ne put que hausser la barrière douanière mais que son mécanisme se trouva faussé du jour où l'intervention gouvernementale put s'exercer vers la baisse des droits comme vers la hausse; à partir de ce moment, a-t-on déclaré les négociateurs français ont été désarmés contre les prétentions étrangères, les coefficients sont devenus une sorte de monnaie d'échange. Cette théorie est discutable : il semble au contraire, naturel qu'à la faculté d'augmenter les taxes d'entrée soit joint le pouvoir de les abaisser, car s'il est désirable, lorsque la situation économique est instable, que les droits de douane puissent être haussés de façon à protéger les producteurs nationaux, il est non moins souhaitable qu'ils puissent être diminués lorsque

l'industrie nationale n'a plus besoin, pour vivre, d'une protection aussi forte qu'auparavant.

A la fin de 1922 la question se posa de savoir si on prorogerait à nouveau la loi de 1916. Une campagne fut menée dans la presse, notamment dans la presse commerciale, dans le but de faire restituer au Parlement ses prérogatives constitutionnelles en ce qui concerne le tarif des douanes. Cette campagne fut appuyée par les protectionnistes qu'avaient inquiétés certaines concessions faites par le gouvernement français à l'occasion de négociations commerciales avec l'étranger et aussi quelques abaissements de droits consentis aux produits du Reich livrés au titre des réparations en nature. Les adversaires du retour à la situation normale invoquèrent principalement la lenteur des travaux parlementaires qui se conciliait mal, disaient-ils, avec la nécessité de modifier les taxes douanières dès que l'urgence en était reconnue. D'accord avec les commissions compétentes de la Chambre et du Sénat, le gouvernement, peu enclin à se charger plus longtemps de la responsabilité effective et exclusive de la politique douanière du pays ne sollicita pas, avant le 31 décembre 1922 le renouvellement des pouvoirs exceptionnels qu'il tenait de la loi de 1916; aussi dès le 1^{er} janvier 1923 fit on retour au principe suivant lequel les droits de douane ne peuvent être établis sans un vote exprès du Parlement.

La restitution au pouvoir législatif de ses prérogatives provisoirement suspendues constituait une étape vers le retour complet à la situation d'avant-guerre à laquelle les nécessités de la lutte avaient conduit en bien des domaines à apporter des dérogations. Elle ne devait pas, quoiqu'on ait prétendu, empêcher de procéder aux modifications de coefficients ou de droits qui seraient reconnues nécessaires; le principal grief qu'on lui opposait était la lenteur des travaux parlementaires : or, l'expérience

a démontré depuis longtemps que le Parlement est capable de voter avec célérité les projets de loi dont l'urgence est manifeste : le vote du projet portant diminution du tarif douanier français déposé sur le bureau de la Chambre le 3 juillet 1923, a été obtenu en huit jours : auparavant la commission des coefficients n'avait jamais été si vite; la procédure nouvelle n'était donc pas plus lente que celle à laquelle on avait eu recours depuis 1916.

C'est en vertu de la loi de 1916 que le gouvernement a, au cours de la guerre et des années qui l'ont suivie, institué le régime des prohibitions, des licences, le système des coefficients destinés à adapter les droits de douane à la hausse des prix et qu'il a pris des mesures de protection contre les importations de produits germaniques.

Pendant les hostilités l'importation et l'exportation d'un grand nombre de marchandises avaient été prohibées : il s'agissait à la fois d'empêcher les achats à l'étranger de produits et d'articles inutiles et la vente de denrées, de matières premières ou de produits fabriqués qu'il aurait fallu ensuite racheter à grands frais. La prohibition était absolue pour toutes les marchandises originaires ou en provenance des pays ennemis.

Lorsque la paix fut conclue, on songea à revenir à un état de choses normal : dans le but de « réagir contre la cherté de la vie en assurant au marché intérieur un approvisionnement plus abondant et en stimulant la production nationale » fut promulgué un décret (13 juin 1919) qui levait la prohibition d'entrée établie sur un grand nombre de marchandises ; seuls certains produits, matières premières ou denrées alimentaires restèrent prohibés ; il faut noter toutefois que les importations de marchandises originaires ou en provenance des pays d'Europe soumis au tarif général demeurèrent subordonnées à une autorisation spéciale. Mais en

même temps qu'on rendait libre l'importation d'un grand nombre de produits on organisa un système tendant à rétablir l'incidence ancienne des taxes douanières : c'est en effet le lendemain du jour où fut promulgué le décret levant les prohibitions d'entrée (13 juin 1919) que fut institué un régime de surtaxation *ad valorem* des marchandises importées (décret du 14 juin).

L'étude des statistiques du commerce extérieur pour l'année 1919 fit apparaître un énorme excédent des importations sur les exportations. Cet excédent continua à se manifester au début de 1920. (Rapport au président de la République, 23 avril 1920.) Pour obvier à la dangereuse situation qui pouvait découler de cet état de choses un décret parut le 23 avril 1920 interdisant l'entrée d'un certain nombre de marchandises de provenance étrangère et maintenant la prohibition pour celles qu'avait visées le décret du 13 juin 1919. Parmi les nouvelles marchandises prohibées figuraient les tissus de lin et de soie, certains tissus de laine, un grand nombre d'articles de bonneterie de coton, les vêtements confectionnés, le chocolat, les instruments de musique, certains produits de l'industrie automobile, etc. Ce décret, s'il concernait divers articles de luxe dont il fallait à tout prix empêcher l'importation de façon à ne pas ruiner inutilement le crédit de la France, visait aussi certains articles de consommation courante, ce qui lésait quelques branches de la production belge : aussi des réclamations furent-elles formulées : les observations présentées furent bien accueillies, car des décrets postérieurs (11 janvier et 2 février 1921) instituèrent à la place du régime des prohibitions une liste assez copieuse de nouveaux coefficients destinés à rétablir l'incidence des droits détruite par l'augmentation des prix.

Les décrets du 2 juillet 1920 et du 5 mai 1921 quoique visant des denrées de première nécessité,

les céréales, ne présentent pas un grand intérêt au point de vue des relations franco-belges.

Un grand nombre de décrets furent promulgués par la suite dans le but de lever certaines prohibitions, d'en instituer de nouvelles ou de déterminer la liste des marchandises qui pourraient être importées ou exportées exceptionnellement par les négociants qui auraient obtenu une licence.

*B. — Mesures prises en France en vue d'adapter
les droits de douane à la hausse des prix.*

Pendant la durée des hostilités, s'il avait été nécessaire d'interdire l'entrée ou la sortie de certaines marchandises, objets fabriqués ou denrées alimentaires, il n'avait point paru utile de modifier le taux des droits de douane. Des taxes avaient été établies à la sortie de quelques catégories d'articles mais à l'entrée le renforcement de la protection accordée en 1910 aux industries nationales n'avait été ni réclamé ni institué. La production française, anéantie dans les départements dévastés ou envahis et en grande partie suspendue par la force des choses sur le reste du territoire, n'avait pas eu besoin d'être protégée contre la concurrence étrangère tant que la France avait été obligée de faire à grands frais appel aux industries alliées ou neutres. De plus, ainsi que le fait observer un rapport présenté au Président de la République le 14 juin 1919 « le régime des restrictions par cela même qu'il dosait les importations atténuait sensiblement pour l'industrie nationale le poids de la concurrence étrangère. »

Mais lorsqu'en juin 1919 furent levées la plupart des prohibitions d'importation, la situation se trouva complètement modifiée : l'agriculture et l'industrie françaises ruinées dans dix des plus riches départements du pays et à qui, dans les autres ré-

gions, la guerre avait porté de rudes coups, se virent, alors qu'elles devaient procéder à leur reconstitution, exposées à la concurrence extérieure qui, pour sa part, n'avait rien perdu de ses moyens. La situation de la production française présentait un caractère véritablement paradoxal; alors que plus que jamais il lui était nécessaire, dans le but de reprendre sa place et son importance d'avant-guerre, de n'avoir rien à craindre de la production étrangère, elle se trouvait démunie de tout moyen de défense : la protection que lui assurait autrefois le tarif douanier de 1910 était absolument insuffisante non seulement pour lui permettre de reconstituer ses forces mais même pour qu'elle put lutter sur le marché intérieur avec quelque chance de succès. L'incidence des droits inscrits à ce tarif était, du fait de la hausse des prix, réduite dans des proportions telles que pour la plupart des marchandises, les droits n'avaient plus que « le caractère d'une simple taxe de statistique sans effet compensateur » (3).

Aussi, au moment où le gouvernement rendit la liberté à certaines branches du commerce, songea-t-il à rétablir l'incidence des droits anciens : « Si la liberté des importations est un élément important de la reprise des affaires, il ne faut pas perdre de vue que le facteur le plus puissant de la baisse du prix de toutes choses réside avant tout dans l'activité nationale, source de la production. Or, au moment où tous les efforts doivent tendre à rétablir sur les ruines accumulées par la guerre la vie normale du pays, cette activité risquerait d'être complètement paralysée si la levée des prohibitions n'avait comme contre-poids le tarif douanier. A défaut d'une protection suffisante, la liberté des importations serait l'arrêt de mort de nombre d'industries » (4).

(3) Rapport précédant le décret du 14 juin 1919.

(4) Rapport précédant le décret du 14 juin 1919.

Ainsi, aux yeux du Gouvernement, le corollaire indispensable de la levée des prohibitions était, en attendant la révision du tarif douanier, la mise au point des droits qui y sont inscrits. Cette mise au point devait, dans l'esprit de ceux qui la préconisaient, être provisoire : « Pour le moment (5) il ne s'agit pas à proprement parler de relever le taux des droits, mais seulement de rétablir l'équilibre tarifaire rompu par l'accroissement des prix, de façon à restituer autant que possible à l'industrie française le minimum de protection dont elle jouissait avant la guerre. Les droits spécifiques actuellement en vigueur ayant été calculés par le législateur de manière à représenter, sur la base des valeurs officielles arbitrées par la commission permanente des valeurs de douane, un pourcentage déterminé de la valeur des marchandises importées, c'est ce pourcentage qu'il y a lieu de rétablir. » La restauration de l'incidence ancienne des taxes instituées en 1910 constituait une mesure naturelle et logique contre laquelle les pays étrangers ne pouvaient pas faire valoir de griefs sérieux; en Belgique on reconnut que la France avait besoin de ressources fiscales et que son industrie renaissante demandait à être protégée tout au moins dans la même mesure qu'avant la guerre : « Le tarif douanier français, établi en droits spécifiques selon la plus saine logique, lit-on dans le 31^e rapport annuel de la Chambre de Commerce Belge de Paris ne prévoyait plus que des droits insuffisants ne correspondant plus à la valeur des marchandises. » Le seul désir formulé était « que les droits ne fussent point sujets à des fluctuations incessantes, nuisibles à la stabilité qu'exigent les transactions commerciales. »

Le principe de la péréquation étant admis par le gouvernement, la question se posait de savoir

(5) Idem.

comment celle-ci serait réalisée : instituerait-on des droits *ad valorem* destinés à remplacer ou à se superposer aux droits en vigueur ? Réclamerait-on le paiement des taxes en or ? Multiplierait-on ces taxes par des coefficients appropriés ?

Le gouvernement fixa son choix sur la méthode des droits *ad valorem* : il décida en promulguant le décret du 14 juin 1919 de superposer provisoirement aux droits inscrits au tarif officiel une taxe *ad valorem* dont le but serait de réaliser, d'après les valeurs officielles de 1918, la péréquation des droits sur la base du pourcentage d'avant-guerre.

L'article 1 de ce décret est ainsi conçu : « En sus des droits d'entrée résultant de la loi du 11 janvier 1892 et des lois subséquentes, les marchandises étrangères sont passibles de surtaxes *ad valorem* indiquées au tableau annexé au présent décret et d'après les spécifications de ce tableau. » L'article 2 décida que la valeur à déclarer serait « celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont présentées à la douane, non compris les droits d'entrée ». Le taux des surtaxes ainsi instituées varia, en tarif minimum, de 5 à 20 0/0 *ad valorem* suivant l'espèce des marchandises visées; au tarif général il était du double. Les droits frappant les denrées alimentaires, les matières premières et les produits demi-ouvrés essentiels demeurèrent inchangés.

Sur la méthode employée pour déterminer le taux des surtaxes le gouvernement donna les explications suivantes : « On est resté, d'une manière générale, systématiquement au-dessous de l'écart théorique que les statistiques font ressortir entre l'incidence des droits spécifiques avant la guerre et l'incidence actuelle de ces mêmes droits... Ces tempéraments s'inspirent aussi bien du souci de ne pas surcharger la consommation que d'éviter, en cas de baisse de prix des marchandises, la perception de

surtaxes supérieures à celles effectivement nécessaires pour assurer la péréquation projetée. » En outre le gouvernement s'engageait à maintenir les surtaxes dans les limites d'une juste péréquation.

Ce retour à des taxes *ad valorem* ne constituait pas précisément un progrès. Aussi ne fut-on pas surpris de voir paraître moins d'un mois après la promulgation du décret les instituant un second décret les remplaçant par des coefficients : « Les surtaxes *ad valorem* édictées par le décret du 14 juin 1919 sont remplacées par des coefficients de majoration des droits spécifiques d'après les données du tableau annexé au présent décret » (décret du 8 juillet 1919, art. 1). Comme l'explique le rapport présenté au Chef de l'Etat, c'est afin d'éviter les inconvénients résultant de la surtaxation *ad valorem* des produits importés que le gouvernement a cherché un moyen plus commode d'atteindre le but poursuivi sans cependant rien abandonner des principes directeurs qui l'avaient guidé dans l'établissement des surtaxes.

L'article 2 du décret du 8 juillet 1919 explique le mécanisme de la péréquation : « Pour toute marchandise désignée au dit tableau, la liquidation des droits s'effectue en multipliant le montant de la taxe spécifique due d'après le tarif des douanes par le coefficient propre à cette marchandise et le produit ainsi obtenu représente la somme à acquitter. »

Par application de la loi de 1916 les coefficients de majoration sont établis par des décisions du pouvoir exécutif que le Parlement est appelé à ratifier ultérieurement. Quant au pouvoir exécutif il s'inspire des avis que lui donne une commission des coefficients créée à cet effet.

Le taux des multiplicateurs édictés en juillet 1919 fut, dans l'ensemble, assez modéré : conformément à l'engagement pris par le gouvernement de maintenir les coefficients dans les limites d'une juste péréquation, on détermina des multiplicateurs « re-

présentant pour les divers articles du tarif douanier autres que ceux qui parurent devoir être exceptés de la réforme, le rapport entre la valeur des marchandises en 1913 et en 1918 d'après les taux officiels arrêtés pour les dites années par la Commission permanente des valeurs de douane. Mais soucieux d'écarter dans la mesure du possible toutes les causes anormales du renchérissement et décidé à marquer très nettement son intention de ne pas paraître homologuer les prix actuels des marchandises, le gouvernement a systématiquement adopté le chiffre 3 comme limite des coefficients de majoration ». L'article 4 du décret décidait qu'il serait procédé périodiquement à la révision du taux des multiplicateurs.

Quelle a été la situation faite aux principales industries d'exportation belges par les décrets français de juin et juillet 1919 ? Ce sont surtout les industries mécaniques qui ont été lésées par les nouvelles taxes : les machines et mécaniques ont été lourdement frappées surtout quand il s'agissait de pièces détachées; les coefficients ont atteint souvent le maximum pour les outils et ouvrages en métaux; la houille fut exemptée du paiement des nouveaux droits mais son importation demeura soumise au régime des licences. Les bourres qui constituaient les seuls articles de laine expédiés par la Belgique en France restèrent exemptes de droits; les produits chimiques ne furent en général que faiblement taxés : cependant, quelques-uns d'entre eux furent en juin, frappés d'une surtaxe élevée et en juillet affectés du coefficient maximum. Les fils qui n'avaient pas été touchés le 14 juin firent l'objet, le 8 juillet, d'une majoration de droits assez sensible. Les matériaux de construction furent exemptés du paiement de droits supplémentaires : la surtaxe de 5 o/o établie en juin sur les ciments n'eut même plus de correspondant dans le tableau des coefficients de majoration. Le zinc demeura également à l'abri des nou-

velles taxes. D'une manière générale les coefficients ont majoré les droits dans une proportion supérieure à celle qui avait été réalisée par les surtaxes.

Le régime des coefficients de majoration a été ultérieurement modifié par toute une série de décrets parmi lesquels ceux des 28 août, 23 septembre, 4 octobre 1919, 10 janvier, 3 et 26 février, 27 mars, 12, 14, 21 et 22 avril, 27 juin, 22 juillet, 5 novembre 1920, 11 janvier, 2 février, 27 mars, 2 avril, 28 juin 1921. Le décret de janvier 1921 qui modifia la nomenclature des produits chimiques est l'un des plus importants. A partir de janvier 1921 il n'y eut plus de taux maximum pour les coefficients : ceux-ci atteignirent souvent le chiffre 6 et parfois même le chiffre 9. Les décrets instituant ou aggravant les multiplicateurs, parus en 1921, ont continué à augmenter la spécialisation déjà très développée dans le tarif de 1910. Cette tendance est très apparente dans les décrets du 11 janvier et du 29 juin 1921.

Les décisions gouvernementales relatives aux droits de douane furent en quelque sorte codifiées par ce dernier décret qui eut pour but la révision générale du tableau des coefficients. Jusqu'à cette date certains articles avaient échappé à la péréquation; d'autres n'avaient été affectés que d'un coefficient très modéré. Au contraire ce décret aggrava considérablement le taux de la protection accordée à l'industrie nationale. La moyenne des multiplicateurs se trouva fixée aux environs de 4.

Il est à noter que ce n'est pas sans quelque hésitation de la part des pouvoirs publics que fut promulgué le nouveau tableau : certains des coefficients proposés au gouvernement furent abaissés par celui-ci dans la crainte que des mesures de rétorsion fussent prises éventuellement à l'étranger contre les marchandises françaises : pour certaines catégories d'armes à feu (art. 581 du tarif) on renonça même, à la demande de la Belgique, au coefficient prévu

(3,5) et on substitua au droit spécifique une taxe *ad valorem*. L'industrie nationale réclamant la promulgation du décret on ne put, faute de temps, procéder à une révision complète des coefficients proposés. Aussi n'atténua-t-on le taux que de quelques-uns d'entre eux et publia-t-on les autres tels qu'ils avaient été proposés au gouvernement par la commission des coefficients mais on décida (art. 1 § 2 du décret) que le tableau des multiplicateurs serait l'objet, dans le courant du premier trimestre 1922, d'une révision générale, sans préjudice des modifications partielles qui pourraient y être apportées auparavant.

Dans l'exposé des motifs du décret de juin 1921 il est dit que le gouvernement « soucieux d'assurer la vitalité et le développement de nos industries, a estimé qu'il était nécessaire de réviser les coefficients de majoration des droits de douane édictés par le décret du 8 juillet 1919 et les décrets ultérieurs de manière à rétablir aussi exactement que possible la protection d'avant-guerre considérablement réduite du fait de la hausse générale des prix ». Or, il convient de rappeler qu'en 1921 se manifesta non un mouvement de hausse des prix mais au contraire une tendance à la baisse de ceux-ci : le Directeur Général des Douanes l'a lui-même reconnu dans la réponse qu'il donna à M. Brangier, sénateur des Deux-Sèvres, lorsque celui-ci se plaignit de la façon dont étaient établis les statistiques douanières. (*Le Temps*, 24 août 1921.) Ainsi donc, malgré la baisse des prix, le gouvernement prenait encore des mesures pour rétablir l'incidence des droits « détruite par la hausse des prix ».

Parmi les nouvelles taxes instituées à cette époque, il faut signaler celles qui frappaient le froment et une foule de denrées alimentaires telles que les farines (ce qui menaçait les intérêts de la minoterie belge), celles qui atteignaient les produits métallurgiques, les produits chimiques, etc...

Le décret du 29 juin fut très vivement critiqué à l'intérieur du pays comme à l'étranger; en France les critiques qui furent formulées à son sujet se trouvent résumées dans un article publié par *Le Temps* (6 juillet 1921) sous le titre : « Excès de protectionnisme, l'organisation de la cherté; vers la ruine du commerce d'exportation. » A l'étranger des protestations non moins vives que celles qui furent émises en France se firent entendre : se basant sur le fait que les coefficients édictés en juin 1921 avaient été établis d'après les prix des marchandises en 1919 alors que les cours de 1921 étaient, dans l'ensemble, sensiblement inférieurs et continuaient à baisser, les gouvernements étrangers ont demandé qu'il fut tenu un compte plus exact de la valeur actuelle des marchandises : l'Angleterre, les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie... ont réclamé plus de justice dans l'établissement des coefficients. Les négociants français résidant à l'étranger protestèrent, dès qu'ils en eurent connaissance, contre le projet d'augmentation des droits de douane : c'est ainsi que la Chambre de Commerce française de Bruxelles adressa au gouvernement « un pressant appel pour qu'il différât l'application de nouvelles augmentations pouvant compromettre par des représailles le commerce extérieur de la France » et protesta contre les droits de douane exagérés « qui toujours sont payés par les consommateurs et contribuent à maintenir la vie chère ».

Il est incontestable que, basée sur la valeur arbitrée pour 1919, la révision générale des coefficients faite en 1921 aboutissait non à une juste péréquation comme l'engagement en avait été pris, mais à une véritable surtaxation : les prix de 1919 étaient des prix de spéculation tenant beaucoup plus compte de

la rareté de l'offre que de l'établissement du prix de revient (6).

Malgré les réclamations formulées contre la politique douanière de la France tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur, le mouvement protectionniste continua de s'étendre : un certain nombre de décrets furent pris dans le but de majorer les droits relatifs à divers produits : celui du 20 août 1921 motiva les protestations des fabricants belges de produits chimiques et métallurgiques, des producteurs de zinc, des verriers, des minotiers, des représentants des industries textiles, etc. Le retour à la tarification *ad valorem* qu'avait, relativement aux armes de commerce, inauguré le décret du 29 juin, fut étendu (décret du 18 octobre).

Le décret du 29 juin 1921 avait prévu la révision générale du tableau des coefficients pour le premier trimestre 1922; celle-ci n'eut pas lieu, l'accord n'ayant pu se faire entre l'administration et les producteurs intéressés. Seules quelques mesures de détail changèrent au cours de cette période les coefficients affectant un petit nombre de marchandises : un décret surtout mérite d'être retenu : celui du 30 décembre 1922 qui modifia les coefficients de 45 articles des plus variés par leur nature (plumes, tissus de laine et de soie, tôles, étain, glaces, produits chimiques, instruments de musique...) Parmi ceux-ci quelques-uns intéressaient à un très haut degré l'exportation belge : tel était notamment le cas des coefficients sur les produits de la glacierie : le décret du 30 décembre édicta à leur sujet des réductions conformes aux revendications présentées par la délégation belge au cours des négociations enga-

(6) Pour juger à quel point était renforcé le protectionnisme français il ne faut pas oublier que l'écart entre les deux tarifs avait été porté à 300 o/o du tarif minimum, ce qui majorait dans une proportion énorme les droits perçus sur les marchandises en provenance de pays soumis au tarif général.

gées depuis le début de novembre : l'entente s'étant faite entre les industriels intéressés des deux pays, le gouvernement français ne crut pas devoir retarder la mise en application des multiplicateurs déterminés d'un commun accord.

Un événement d'une grande importance se produisit en matière douanière à la fin de 1922 : la restitution au Parlement de ses prérogatives suspendues par la loi de 1916 ; du fait de la non prorogation de celle-ci le gouvernement perdit le droit de modifier *proprio motu* le tableau des droits et des coefficients pour ne plus conserver comme autrefois que celui de proposer au pouvoir législatif les réductions ou augmentations qu'il jugerait utiles. De 1919 à 1922 le gouvernement avait usé 65 fois de la faculté de modifier le tarif douanier qu'il tenait de la loi du 6 mai : les divers décrets qui pendant ces trois années et demie avaient été promulgués avaient porté sur 3.294 positions.

L'instabilité du tableau des droits de douane avait été — ces chiffres le prouvent — la caractéristique de la politique douanière française ; le désir de maintenir un rapport constant entre le taux des droits et le prix des marchandises taxées (prix qui, par suite des circonstances et des nouvelles conditions économiques, était en continuelle évolution) avait conduit à modifier fréquemment le tarif douanier ; puisque le principe directeur de la politique commerciale française était le rétablissement du *statu quo ante bellum*, il fallait, une fois restauré le niveau de la protection d'avant-guerre, remédier le plus rapidement possible à toutes les causes de déséquilibre : or, celles-ci, du fait de l'instabilité du change, des conditions nouvelles de la production... étaient multiples : le système des coefficients, excellent en principe, devait fatalement avoir le défaut de créer de perpétuels changements dans le taux des droits de douane.

Si l'on s'était, au contraire, comme le fit le gouvernement belge, préoccupé non de rétablir l'incidence des taxes anciennes mais d'accroître les ressources du Trésor, il n'aurait point été nécessaire de remanier si souvent les droits inscrits au tarif : des modifications dans la valeur des monnaies ou dans la situation de l'industrie nationale par rapport à ses concurrentes n'auraient pas nécessairement été le point de départ d'une révision partielle ou totale du tableau des droits de douane.

La différence des objectifs poursuivis en France et en Belgique explique pourquoi dans les deux pays le système de la péréquation au moyen des coefficients ne fut pas mis en œuvre de la même façon ; elle explique pourquoi, remaniés fréquemment en France, les multiplicateurs ne furent, dans le royaume de Belgique, l'objet que de rares révisions.

Une stabilité relative des droits de douane devait se manifester en 1923 ; deux faits en sont la cause : d'une part l'abandon par le gouvernement des pouvoirs exorbitants qu'il avait acquis pendant les hostilités, d'autre part la décision prise par les deux gouvernements lors de l'ouverture des négociations franco-belges en 1922, de ne pas modifier, pendant le cours des pourparlers, les droits inscrits dans leurs tarifs.

Si l'on voulait poursuivre avec succès la politique des accords commerciaux inaugurée dès 1920-21 il fallait maintenir une certaine stabilité dans le statut douanier : cette nécessité finit par apparaître aux yeux du gouvernement ; il était entendu que, seules, des conventions de commerce permettraient le développement de l'exportation : or, devant la reprise normale et l'extension des relations commerciales internationales se dressait déjà un obstacle formidable : les variations perpétuelles des prix et des changes. Point n'était besoin d'y ajouter des modifications fréquentes des tarifs douaniers. Aussi, compa-

rée aux années précédentes, l'année 1923 paraît-elle caractérisée principalement par la stabilité relative des droits.

C. — *Mesures prises en France en vue de combattre le dumping de change.*

En 1921, il apparut nécessaire, en France, de neutraliser par le jeu du tarif douanier l'avantage que donnaient à l'exportation des produits germaniques et d'une manière générale ex-ennemis la monnaie très dévalorisée de l'Allemagne, de l'Autriche... et le décalage consécutif entre les prix à l'intérieur de ces pays et les prix mondiaux. C'est surtout contre les exportations de l'Allemagne qu'il importait de défendre l'industrie nationale.

Avant la guerre les relations commerciales franco-allemandes étaient régies par la clause de la nation la plus favorisée dont l'Allemagne, bien qu'elle l'eut fait insérer dans le traité du 10 mai 1871 avait cherché par tous les moyens, notamment en multipliant les spécifications, à éluder les conséquences. Depuis 1918 au contraire les exportations allemandes étaient soumises au tarif général. Pour se défendre contre elles le relèvement des droits inscrits à ce tarif s'imposait donc : il fut réalisé par le décret du 28 mars 1921.

L'écart existant entre les taxes inscrites dans les deux colonnes du tarif français, relativement faible autrefois, fut porté à 300 o/o du tarif le plus bas ; les droits du tarif général furent donc quatre fois plus élevés que ceux du tarif minimum.

Il fut, de plus, décidé que cette augmentation serait effectuée « sans préjudice des coefficients de majoration déjà établis ou qui seraient établis ultérieurement ». Ainsi donc au lieu d'un droit double de celui qui était perçu à l'entrée des produits origi-

naires de pays jouissant du tarif minimum, on frappait les marchandises allemandes, autrichiennes... d'un droit quadruple auquel on affectait un coefficient variable mais dont le taux moyen était voisin de 4.

Les mesures prises par la France en vue de « sauvegarder les industries nationales menacées non seulement dans leur développement mais dans leur existence même par la concurrence des pays à change déprécié » étaient par suite très sévères : celles qui furent prises par la Belgique ont été plus modérées (7).

D. — *La loi du 29 juillet 1919; les conventions conclues par la France depuis l'armistice.*

Le statut douanier de la France était avant la guerre de 1914 basé sur un tarif à deux colonnes : l'une de celles-ci, celle des droits les plus élevés, était applicable aux produits provenant des pays qui n'avaient pas conclu avec la France de conventions commerciales ou n'avaient pas consenti à l'établissement d'un *modus vivendi* quelconque. Le tarif minimum, formé des taxes inscrites dans l'autre colonne, était concédé aux pays qui, en échange, accordaient à la France leurs droits les plus réduits. Quoiqu'en théorie le tarif maximum fut le tarif de droit commun, le tarif le plus souvent appliqué était celui qui comportait les droits les plus bas.

La guerre ayant considérablement modifié les conditions dans lesquelles s'effectuent les échanges

(7) Faisant application de la loi du 29 juillet 1919, le décret du 28 mars 1921 décida que les marchandises originaires des Etats-Unis qui ne bénéficiaient pas de droits réduits demeureraient soumises aux taxes de l'ancien tarif général : il n'y avait pas lieu, en effet, de prendre contre elles les mesures de rigueur qui s'imposaient dans le cas de produits en provenance de pays à devise dépréciée.

internationaux, il était indispensable de prévoir dès avant la signature de la paix les bases sur lesquelles serait édifiée la future politique commerciale de la France. Il fallait faire table rase du passé et dénouer au plus tôt des engagements qui ne répondaient plus aux nécessités de l'heure et mettaient obstacle à la conclusion de conventions mieux adaptées à la nouvelle situation économique. Conséquence logique et inéluctable des événements qui se déroulaient depuis le 2 août 1914, la dénonciation des conventions de commerce conclues avant la guerre par la France était réclamée et attendue avec impatience par le monde industriel et commercial. Elle fut décidée par le gouvernement en 1918 (8).

L'action des négociateurs français avait été étroitement limitée par les lois de 1892 et de 1910 : le gouvernement n'avait la possibilité de conclure de conventions que sous l'une des formes suivantes : 1° en accordant l'intégralité du tarif minimum; 2° en appliquant à certaines marchandises les droits les plus réduits, les autres restant assujetties à ceux du tarif général; 3° en appliquant dans son ensemble le tarif maximum. Se trouvant dans l'impossibilité d'abaisser les droits inscrits au tarif minimum, le Gouvernement français ne pouvait pas demander plus que ce qu'il était capable d'offrir : le traitement de la nation la plus favorisée. Il lui était défendu de réclamer des abaissements de droits puisqu'il n'avait rien à donner en échange.

Malgré le vote d'une loi nouvelle, celle du 29 juillet 1919, la base du régime contractuel français resta la même qu'auparavant : l'interdiction de descendre au-dessous du tarif minimum fut maintenue.

(8) La dénonciation du *modus vivendi* franco-belge de 1892 par la France fut effectuée le 10 septembre 1918, mais il fut entendu que les dispositions en vigueur depuis lors continueraient d'être appliquées tant que des négociations entre les deux Etats n'auraient pas été ouvertes.

Afin d'éviter des réductions de droits dans le genre de celles que la France avait été dans l'obligation d'accorder depuis 1892, réductions que d'aucuns considéraient comme très regrettables et qui, dans la pratique, constituaient de graves entorses à l'économie du statut douanier français, le Parlement par la loi du 29 juillet 1919 décida de revenir au principe posé en 1892 suivant lequel le tarif maximum est le tarif de droit commun, celui que l'on doit prendre pour base des négociations. Par cet acte législatif, le gouvernement fut autorisé « à négocier avec les pays étrangers, pour une durée déterminée, la concession de réductions de droits sur le tarif général calculées en pourcentages sur l'écart existant entre ce tarif et le tarif minimum » (9). L'idée d'un échange des concessions (*le do ut des*) formait, comme précédemment la base du régime suivant lequel la France contracterait avec l'étranger : le système de la réciprocité, non des droits, mais des avantages consentis de part et d'autre sur le tarif de droit commun demeurerait inébranlable. Désormais le gouvernement pouvait « négocier entre les deux tarifs » : il n'y avait aucune impossibilité théorique à ce que chaque convention donnât naissance à une sorte de nouveau tarif. Cette pratique comportait la renonciation effective, sinon légale, à l'usage de la clause de la nation la plus favorisée ; la spécialisation des concessions que le gouvernement était autorisé à faire s'opposait, en effet, au jeu aisé de cette clause.

Ainsi, pour sa part, la France rejetait le système de l'égalité économique des puissances étrangères préconisé par le Président de la République améri-

(9) Les tarifs intermédiaires qu'instituait la loi du 29 juillet n'étaient pas absolument inconnus en France auparavant : la loi de 1910 avait prévu le maintien du tarif général antérieur au 1^{er} avril 1910 en faveur de certains produits en provenance des Etats-Unis : or ce tarif, plus élevé que le nouveau tarif minimum, comportait des droits plus réduits que ceux du nouveau tarif général.

caine dans la troisième des propositions qu'il avait formulées en janvier 1918 : non seulement elle maintenait son statut douanier antérieur mais elle l'aggravait en menaçant d'établir pour chaque Etat étranger un tarif spécial. On peut objecter qu'avant 1892 le tableau des droits présentait un aspect analogue à celui qui découlerait de la loi de 1919 (10) : sous l'empire des traités de 1881, il arrivait en effet que certains pays bénéficiaient, pour un même produit, de réductions de taxes différentes mais il ne faut pas oublier qu'en fait, la multiplicité des tarifs n'existait pas grâce à la clause de la nation la plus favorisée qui, inscrite dans tous les traités, venait niveler les divers droits sur la base du tarif le plus réduit : il ne subsistait que deux tarifs : le tarif général et le tarif conventionnel; rien de semblable avec la loi de 1919 puisqu'on ne fait plus application de la clause de la nation la plus favorisée : il était à prévoir que la détermination du droit à appliquer à un produit suivant son origine serait la cause de difficultés quasi insurmontables : la fraude notamment serait à peu près impossible à combattre et à réprimer.

L'instrument que l'on avait forgé à l'usage des négociateurs des futures conventions de commerce que conclurait la France risquait donc de rendre singulièrement difficile le travail de l'administration douanière en l'obligeant à établir un contrôle très strict de l'origine des marchandises importées. Il présentait d'autres inconvénients : au lieu de faciliter la tâche des négociateurs français, il mettait obstacle à l'aboutissement rapide des pourparlers engagés avec l'étranger : en effet les représentants du gouvernement devraient, tout en refusant d'accorder le

(10) Une différence cependant se manifesterait : avant 1892, les droits étaient expressément stipulés dans les conventions; après 1919 ils y seraient inscrits sous la forme d'un pourcentage sur l'écart entre deux tarifs variables.

bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, en demander la concession aux porte-paroles des pays qui en usent habituellement; malgré l'habileté qu'ils pourraient déployer ils n'empêcheraient pas leurs adversaires de considérer les droits intermédiaires comme des aggravations du tarif minimum français plutôt que comme des atténuations du tarif général.

Pour mesurer complètement l'insuffisance des moyens dont disposait le gouvernement français il ne faut pas oublier que d'une part les difficultés qui naîtraient de l'application de la nouvelle loi s'ajouteraient à celles qui étaient issues du principe de l'autonomie douanière, du système du double tarif, du fait que le tarif de droit commun est le tarif maximum et que d'autre part les perpétuelles variations du tarif français résultant de la pratique de la péréquation ne donnaient aux pays étrangers aucune garantie de bénéficier de façon durable des concessions qu'ils pouvaient obtenir.

C'est avec cet instrument imparfait que le gouvernement dut entamer avec les puissances étrangères des pourparlers en vue de la conclusion de nouvelles conventions commerciales : comme l'a constaté en 1923 le sénateur Plichon dans un discours prononcé devant l'assemblée générale de l'Association de l'industrie et de l'agriculture françaises, les accords conclus depuis 1920 (avec la Tchéco-Slovaquie et l'Italie en particulier) ne satisfont pas pleinement aux exigences de la loi de 1919.

Lorsque sera étudié l'accord franco-belge du 12 mai 1923 on constatera que, s'écartant des prescriptions de la loi du 29 juillet parce que mieux instruits que le législateur des réalités économiques, les représentants de la France ont consenti au maintien de la clause de la nation la plus favorisée : en sanctionnant par leur vote l'article 1 de cette convention, les Chambres françaises ont ébranlé (comme elles

l'avaient fait en ratifiant les accords antérieurs) le régime institué en 1919.

E. — *La révision du tarif douanier français.*

L'une des raisons pour lesquelles la Convention du 12 mai 1923 signée par les représentants de la France et de la Belgique mais ratifiée seulement par le Parlement français, n'était conclue que pour une durée d'un an, était la nécessité dans laquelle se trouvait notre pays de réviser complètement son tarif officiel.

La Belgique, elle, avait procédé à cette réforme et c'est sur la base de son nouveau tarif que l'on avait négocié de juin 1922 à avril 1923. En France, au contraire, la révision du tableau des droits de douane et de la réglementation douanière depuis longtemps prévue n'était pas un fait accompli : c'est donc en prenant pour base l'ancienne législation française qu'ont été menés les pourparlers franco-belges. Il est par conséquent inutile d'étudier dans quel sens on se proposait de procéder à la révision du tarif douanier : cette question était à l'ordre du jour en 1923 (circulaire ministérielle du 25 mars) mais n'avait pas encore été examinée par le Parlement à la fin de l'année suivante.

Instabilité trop grande des taxes douanières due à un emploi immodéré des coefficients (dont la création en 1919 était non seulement justifiable mais absolument nécessaire) acharnement parfois difficile à expliquer à se défendre contre les exportations de certains pays, notamment de l'Allemagne, insuffisance, par suite de manque de souplesse, de l'instrument dont dispose le gouvernement pour négocier avec l'étranger, telles sont les principales caractéristiques de la politique douanière de la France depuis la guerre. Quoique sévère l'appréciation suivante due à la plume de M. Gignoux dans la *Revue*

d'Economie Politique (mars-avril 1923) contient une bonne part de vérité : « Dans la pratique, notre politique commerciale d'après-guerre paraît avoir été l'instrument d'un étroit protectionnisme; elle s'est trop souvent, surtout dans les discussions internationales, limitée à une intransigeance excessive qui l'a portée à écarter sans examen des atténuations possibles dont elle exagérait les dangers. »

§ 2

POLITIQUE COMMERCIALE DE LA BELGIQUE

A. — *Régime des licences ; les prohibitions d'entrée
et de sortie*

La nécessité de réglementer les importations et les exportations se fit sentir en Belgique après la signature de l'armistice; complètement dépouillée par l'envahisseur, ne possédant plus ni stocks de matières premières ni réserves de denrées alimentaires, la Belgique était obligée de s'adresser à l'étranger pour obtenir tout ce qui lui faisait défaut; des achats énormes devaient être effectués qui menaçaient, s'ils n'étaient pas soumis à certaines règles et à des restrictions, d'être faits dans des conditions ruineuses pour le pays. D'autre part, il ne fallait pas permettre aux ressortissants des Etats ennemis de reprendre avec les nationaux belges les relations commerciales sans exiger des garanties.

De là l'adoption des règles assez sévères dont il a été question dans le chapitre relatif aux pourparlers de 1919; peu à peu on fit retour au système de la liberté des transactions commerciales; un grand nombre de marchandises furent exemptées de la formalité de la licence : il intervint dans ce but toute une série d'arrêtés royaux en 1919 et 1920.

A l'importation, en 1922, aucun article en provenance de France n'était assujéti au régime des licences; seuls l'étaient quelques produits d'origine allemande ou expédiés sans certificat d'origine de Pologne, d'Autriche, de Tchêco-Slovaquie ou des pays neutres européens. A l'exportation la liste des marchandises qui ne pouvaient sortir sans que le vendeur produise une autorisation était plus longue : elle comprenait notamment des objets d'alimentation et des matériaux de construction. Au début de l'année 1922 cette liste avait été réduite et n'était composée que de deux espèces de marchandises : les briques et les tuiles.

La liberté presque complète des exportations n'était pas sans présenter des dangers : on s'en rendit compte à la fin de l'année 1922 : aussi le gouvernement présenta-t-il et fit-il voter un projet qui devint la loi du 25 janvier 1923 aux termes de laquelle le Roi fut autorisé, après délibération du Conseil des Ministres, à réglementer l'importation, l'exportation et le transit de toutes les marchandises et valeurs; les arrêtés royaux pris dans ce but devraient toutefois être soumis à la ratification des Chambres.

De nombreux arrêtés ont par la suite fait application des pouvoirs ainsi conférés au gouvernement : dès la fin de janvier le nombre des produits dont l'exportation était prohibée fut considérablement augmenté.

B. — *Mesures prises en Belgique pour adapter les droits de douane à la hausse des prix.*

Le tarif officiel comprenait et a compris jusqu'à sa réforme récente un nombre assez important de droits *ad valorem*. La tendance à la transformation en taxes spécifiques des taxes *ad valorem* qui, autrefois, étaient les seules existantes, avait laissé

subsister le système de la taxation proportionnée à la valeur en ce qui concerne un certain nombre de marchandises, notamment les articles d'habillement, les instruments de musique, quelques catégories de machines et mécaniques, les objets de mercerie et de quincaillerie, certains métaux, la parfumerie, divers tissus... etc.

Lorsqu'après la guerre se manifesta la hausse générale du coût de la vie, les diverses marchandises taxées *ad valorem* furent, à leur entrée dans le royaume, soumises au paiement de droits accrus proportionnellement à l'augmentation de prix qu'elles avaient subie : la péréquation, c'est-à-dire l'adaptation du taux des droits de douane aux nouveaux prix, fut faite automatiquement : pour un produit coûtant deux fois plus qu'en 1914 on fit payer un droit double, le taux cependant restant le même.

La situation était tout à fait différente en ce qui concernait les marchandises soumises au paiement de droits spécifiques : comme en France l'incidence de ces derniers se trouvait d'autant plus réduite que le produit taxé avait davantage augmenté de valeur : une taxe représentant 12 o/o de la valeur en 1914 n'en représentait plus que 8,6 ou même 4 o/o en 1919.

Il fallait donc, comme dans les autres pays, rétablir la situation d'avant-guerre.

Jusque dans les premiers mois de 1920, soucieux de ne mettre aucun obstacle au relèvement du pays et à la reconstitution des stocks de matières premières, de denrées alimentaires... les Pouvoirs publics laissèrent subsister le tarif officiel dans l'état où il se trouvait *ante bellum*. Cette politique avait de sérieux inconvénients au point de vue fiscal. Au point de vue économique même il était nécessaire de ne pas laisser la production nationale exposée sans défense à la concurrence des pays étrangers dont l'in-

dustrie chez les uns n'avait nullement souffert de la guerre mais bien au contraire en avait profité pour prendre plus d'extension et chez les autres était favorisée, en ce qui concerne la conquête des marchés extérieurs, par la dévalorisation monétaire.

La refonte par voie législative du système douanier était impossible parce qu'elle aurait demandé trop de temps; aussi était-il opportun de donner au gouvernement le moyen de réaliser la péréquation des droits de douane; un projet de loi fut déposé dans ce but par le Premier Ministre, M. Delacroix : « Le souci de n'apporter aucune entrave à l'entrée en Belgique des matières nécessaires à la population et à la reconstitution économique du pays a décidé le gouvernement (lit-on dans l'exposé des motifs de ce projet) à maintenir jusqu'ici, presque sans changements, le tarif des douanes d'avant-guerre. Il a paru sage, en effet, aussi longtemps que nous étions tributaires de l'étranger pour un très grand nombre de marchandises, de ne pas aggraver les conditions de leur importation et d'éviter ainsi la critique de rompre avec la politique douanière très libérale qui a tant contribué dans le passé au développement de notre puissance commerciale et industrielle. Ainsi, pas plus aujourd'hui que dans le passé, le gouvernement ne songe à donner un coup de barre vers le protectionnisme. Mais il croit le moment venu de proposer, en ce qui concerne le régime des droits d'entrée, certaines mesures de rajustement aux seules fins de rétablir l'harmonie de l'imposition. »

Le projet gouvernemental devint la loi du 10 juin 1920 dont le but essentiel fut de proportionner les taxes douanières au nouveau prix des marchandises par l'établissement du système des coefficients, en vigueur en France depuis près d'un an. Son article premier est ainsi conçu : « Le gouvernement est autorisé, pendant un an à partir de la promulgation de la présente loi, à appliquer au taux

des droits spécifiques inscrits au tarif des douanes des coefficients de majoration qui ne pourront dépasser le chiffre 3. Les mesures prises seront soumises immédiatement aux Chambres si elles sont réunies, sinon dans leur plus prochaine session. »

L'article 2 autorisait le Gouvernement à prescrire l'application anticipée de nouveaux droits lorsque, pour des raisons pressantes d'ordre économique, des changements devraient être apportés d'urgence au tarif des douanes; ces modifications ne seraient soumises qu'après coup à la ratification des Chambres : cette disposition de la loi belge de 1920 s'inspirait de la loi française dite « du cadenas ». Dans ses autres articles la nouvelle loi traitait des questions relatives aux droits *ad valorem*.

Dès le 12 juin le Roi fit usage des pouvoirs qui lui avaient été conférés en matière de législation douanière : un arrêté fut en effet promulgué à cette date, modifiant partiellement ou totalement, en leur affectant des multiplicateurs, 34 des 70 postes du tarif officiel. D'une manière générale les denrées alimentaires et les matières premières ne furent soumises à aucune majoration de droits; par contre, beaucoup de produits manufacturés furent frappés de droits multipliés par 1,5; 2; 2,5 et 3. Des marchandises françaises de grande vente furent atteintes par le nouveau régime : les vins, les tissus de soie et certains autres tissus, divers produits chimiques, quelques produits de parfumerie furent affectés du coefficient maximum.

En fait, l'application de la loi du 10 juin par l'arrêté royal du 12 a dépassé la portée d'une stricte réadaptation des droits; on y trouve un autre souci que celui d'un simple rajustement des taxes douanières : une discrimination y apparaît entre les diverses marchandises reprises par l'arrêté : elle était d'ailleurs à prévoir, car l'exposé des motifs présenté par le gouvernement lors du dépôt du projet de loi

se terminait ainsi : « Les études auxquelles notre tarif des douanes donne lieu actuellement de la part des administrations compétentes s'inspirent de la préoccupation qui doit être la nôtre de développer chez nous autant qu'il est possible les industries donnant lieu à la production d'articles complètement achevés. La pénurie des matières premières doit nous engager, en effet, à chercher à incorporer dans les articles que nous produisons la plus grande somme possible de main-d'œuvre de manière à assurer, avec une quantité déterminée de produits bruts le maximum de travail à notre population ouvrière. C'est là une des considérations essentielles sur lesquelles sera basée la révision du tarif belge actuellement à l'étude. »

Cette tendance à la discrimination se manifesta avec plus de force encore lorsque parurent la loi du 31 mars 1921 et l'arrêté royal de même date. Cette loi augmenta le taux de certaines taxes *ad valorem* et, dans son article 2, porta au chiffre 6 la limite des coefficients de majoration. Plus on relevait le maximum des multiplicateurs, plus large devenait le champ des discriminations, plus grand devenait l'arbitraire laissé à l'Exécutif.

Le gouvernement profita de ce qu'il pouvait faire varier le taux des coefficients dans de larges limites pour établir des droits d'autant plus rigoureux qu'il s'agissait d'articles plus façonnés : c'est ainsi que les ouvrages en fer et en acier et la fonte ouvrée furent affectés du coefficient 4 tandis qu'à la fonte brute, à l'acier fondu brut ou dégrossi correspondit le coefficient 2. De même les coefficients 3, 4 et 5 furent appliqués aux droits grevant l'entrée des tissus de laine alors que les droits sur les fils de laine, matière première de l'industrie du tissage, ne furent multipliés que par le chiffre 2,5. Toutes les machines et mécaniques qui représentent des articles complètement achevés, furent affectées du coeffi-

cient maximum, quelle que fut la matière première entrant dans leur composition; ces diverses mesures dénotent une incontestable tendance à l'acceptation du protectionnisme.

Ce n'est pas à dire cependant que toutes les décisions prises par le gouvernement royal furent imbuës de l'esprit de protection : le désir d'accroître les ressources du Trésor en a dicté quelques-unes; il est évident, par exemple, que le relèvement des droits sur les vins n'a pas été effectué dans un but économique mais dans un but fiscal puisque la Belgique n'est pas productrice de cette boisson. De même il ne pouvait être question, en augmentant les taxes sur la bijouterie et les articles de parfumerie, de protéger des industries peu développées dans le royaume; mais que les droits qui frappent les marchandises soient établis dans un but fiscal ou dans un dessein de protection, le résultat est le même pour le commerçant exportateur et le consommateur.

A la suite des conversations qui eurent lieu entre le gouvernement de Paris et celui de Bruxelles en juin 1921 certains coefficients belges furent réduits; en échange les droits perçus en France sur les armes de commerce de fabrication belge ne furent pas élevés dans la mesure où il en avait été question : de spécifiques ils furent convertis en droits *ad valorem*.

Alors qu'en France les décrets instaurant de nouveaux multiplicateurs ou remaniant ceux qui avaient été précédemment créés sont en très grand nombre (ce qui détermina l'instabilité du tarif contre laquelle protestèrent à la fois nationaux et étrangers), en Belgique les arrêtés royaux modifiant le tarif douanier sont assez rares : les plus importants ont été cités plus haut : 12 juin 1920; 31 mars et 30 juin 1921; il y en eut d'autres par la suite mais d'importance secondaire. Les pouvoirs que le législatif avait délégués à l'exécutif pour un an à partir de la promulga-

tion de la loi de 1920 furent en effet prorogés à diverses reprises : une loi du 29 juin 1923, notamment, les maintint jusqu'au 31 décembre; en fait le gouvernement conserva ses pouvoirs jusqu'à la réforme douanière effectuée au début de 1924: les Chambres pour des raisons de politique intérieure, ne purent procéder à la discussion du projet de refonte du tarif douanier en 1923; or, il ne fallait pas que le gouvernement se trouvât, jusqu'au vote de ce projet, privé des armes qui lui étaient nécessaires pour défendre les intérêts du commerce et de l'industrie belges; aussi le Parlement estima-t-il utile de proroger les pouvoirs de l'Exécutif « tant en raison des graves perturbations qu'apporterait aux relations commerciales la suppression du régime instauré depuis la guerre qu'à cause du dommage qui en résulterait pour le Trésor public ».

Des taxes *ad valorem* assez nombreuses subsistaient en 1914 dans le tarif officiel des douanes de Belgique. Il semblerait à première vue que ces taxes donnant lieu au paiement d'une somme variable suivant le coût de la marchandise frappée, n'auraient pas dû être modifiées après la guerre. Cependant, et par là encore se manifeste la tendance protectionniste de la législation douanière belge d'après-guerre, des changements importants y furent apportés, notamment en 1921.

Il importe d'étudier d'une part les mesures prises par le gouvernement royal en vue de majorer les droits perçus *ad valorem*, d'autre part de quelle façon les modifications apportées dans le mode de paiement des taxes contribuèrent à en accroître le rendement.

Une remarque s'impose : alors que les taxes spécifiques perdaient du fait de la hausse des prix (qui, en Belgique plus encore qu'ailleurs, se manifesta en 1919) la plus grande partie de leur incidence, les droits *ad valorem* conservaient la leur intacte; à une

marchandise ayant doublé, triplé de valeur s'attachait un droit double, triple : la question de la péréquation ne se posait donc pas; néanmoins l'arrêté royal du 31 mars 1921 pris en exécution de la loi du même jour modifia les taux afférents à un certain nombre d'articles du tarif, notamment ceux qui concernaient les articles d'habillement et de lingerie, les pianos, la bijouterie (aucun droit en 1914; 10 o/o en 1921), l'orfèvrerie (le droit passe de 5 à 10 o/o), les meubles (de 10 o/o le droit monte à 15 o/o) les montres (à un droit insignifiant : 1 fr. 50 pour les montres en or, 0 fr. 50 pour les autres est substitué un droit de 10 o/o *ad valorem*), la parfumerie à base d'alcool... Les tissus furent affectés en général d'un coefficient mais ceux de soie se trouvèrent surtaxés par l'application d'un droit *ad valorem* remplaçant l'ancien droit spécifique. La taxe spécifique grevant les automobiles correspondait à 12 o/o de la valeur : elle fut en 1921 remplacée par un droit de 20 p. 100 *ad valorem*.

Les droits ainsi majorés de façon directe par les mesures prises par le gouvernement l'ont été quoique indirectement par les modifications apportées dans le mode de perception : alors qu'autrefois la valeur à déclarer par l'importateur était celle « que les marchandises ont au lieu d'origine ou de fabrication, augmentée des frais de transport, d'assurance et de commission nécessaires pour l'importation jusqu'au lieu d'introduction » (11) il fut décidé par l'article 4 de la loi du 10 juin 1920 que pour la liquidation des droits *ad valorem* la valeur à déclarer serait « celle que les marchandises ont dans le lieu et au moment où elles sont présentées à la douane, non compris les droits d'entrée ». Cette innovation avait pour but principal la défense contre les importations en provenance de pays à monnaie dévalorisée : lors-

(11) Art. 5 de l'arrêté royal du 16 août 1865.

qu'elle fut introduite, en effet, aucune mesure n'avait été prise contre le dumping de change; ce n'est qu'en 1921 qu'une réglementation spéciale intervint en la matière.

L'institution en Belgique de la taxe de transmission (12) qui correspond à l'impôt français sur le chiffre d'affaires a eu également pour conséquence un accroissement du protectionnisme; par l'application stricte de cet impôt les tarifs douaniers ont été augmentés dans une proportion considérable: il n'est pas exagéré de dire qu'à tonnage égal cette augmentation a été de 30 à 40 0/0. Avant la création de la taxe de transmission, il était d'usage que les déclarations souscrites par les importateurs ne spécifient que 60 à 70 0/0 de la valeur de la marchandise introduite dans le pays; c'était, en somme, la valeur basée sur le prix de revient de fabrication qui servait de base à la taxation douanière et non le prix normal de gros dans le lieu d'origine accru des frais de transport. Depuis 1921 la douane belge exige la production de la facture et la déclaration de la valeur qui y est spécifiée pour déterminer le montant des droits à solder et appliquer en même temps la taxe de transmission. En outre, le contrôle des déclarations souscrites est beaucoup plus rigoureux qu'auparavant; la douane, lorsqu'elle jugeait insuffisante la valeur déclarée, avait la faculté de retenir les marchandises en payant à l'importateur le prix déclaré augmenté de 10 0/0. Ce droit de préemption étant incapable d'empêcher la fraude, la loi de 1920 organisa dans ses articles 5 à 13 un système d'amendes pouvant atteindre le décuple des droits fraudés. A un autre point de vue la création de la taxe de transmission a contribué à l'augmentation des droits de douane: en effet toutes les marchandises entrant dans le royaume sont astreintes au paiement de cette

(12) Loi du 28 août 1921.

taxe qui vient ainsi se joindre au droit d'entrée normal; la même situation se rencontre d'ailleurs à l'entrée en France.

En résumé, si l'on est obligé de reconnaître que le tarif belge est, dans son ensemble, plus libéral que le tarif français, il n'en est pas moins vrai que la Belgique a été amenée depuis l'armistice à transformer plus profondément encore que la France son régime douanier : quoiqu'elle n'ait pas atteint, et de loin, le niveau de protectionnisme auquel on est parvenu dans notre pays, il est incontestable que des réformes plus considérables ont été opérées en Belgique qu'en France; en un mot les diverses mesures prises par les gouvernements n'ont abouti dans un pays qu'à un renforcement du régime protectionniste pré-existant tandis que dans l'autre elles ont bouleversé l'économie du système douanier et de libre échange et l'ont fait passer au rang des régimes protectionnistes.

C. — *Mesures de protection prises contre les marchandises originaires et en provenance de pays à change déprécié* (13).

En 1919 et en 1920 les exportations allemandes n'atteignirent que des chiffres modérés mais à partir de 1921 se produisit un rush formidable vers les pays

(13) Nous avons déjà fait remarquer que les mesures prises en France et en Belgique en vue de combattre le dumping de change n'ont jamais été destinées à jouer dans les relations commerciales des deux pays. Leur étude serait donc superflue si, indirectement, elles ne se rattachaient à la question des échanges franco-belges : le système de défense contre les exportations allemandes adopté en France a été beaucoup plus sévère que celui qu'a instauré le gouvernement royal ; aussi, tandis que la Belgique s'est trouvée protégée en France contre la concurrence germanique, la France y est restée exposée sur le marché belge ; de plus les exportateurs allemands ont profité de ce que les droits perçus en France à l'entrée de leurs

a change déprécié, vers l'Allemagne en particulier; le succès extraordinaire de la foire de Leipzig est significatif à cet égard.

En ce qui concerne la Belgique l'envahissement des marchandises germaniques est manifeste : alors que le Reich n'y avait exporté en 1920 que 2.210.000 tonnes, il lui en vendit en 1921, 5.583.000; à la vérité cet accroissement des ventes de l'Allemagne en Belgique ne se manifeste pas dans tous les domaines: les statistiques suivantes concernant le premier semestre 1920 et le premier semestre 1921 accusent même certaines diminutions des exportations allemandes :

		1 ^{er} SEMEST. 1920	1 ^{er} SEMEST. 1921	OBSERVATIONS
Denrées alimentaires	valeur :	16.000.000	12.000.000	} Diminution des valeurs et surtout des quantités
	poids :	84.000 t.	31.000 t.	
Matières premières..	valeur :	94.000.000	52.000.000	} Forte diminution sauf pour le charbon
	poids :	188.000 t.	112.000 t.	
Produits fabriqués..	valeur :	193.340.000	373.816.000	} Forte augmentation en valeur et en quantité
	poids :	110.000 t.	184.000 t.	

Si des diminutions se manifestent en ce qui concerne les ventes de denrées alimentaires et de matières premières d'origine allemande, on remar-

qu'il y avait plus d'articles allemands que ceux qu'ils payaient en Belgique pour faire acquérir à leurs articles la nationalité belge, ce qui leur permettait de les faire pénétrer ultérieurement en France au bénéfice du tarif minimum. Pour porter remède à cette situation, les deux gouvernements alliés ont introduit dans la convention de mai 1923 un système de défense commune qui a soulevé de nombreuses protestations en Belgique. L'insuffisance (au point de vue français) des mesures prises par la Belgique à l'encontre des produits allemands ayant eu de telles répercussions sur les relations franco-belges il a paru utile d'en donner ici un rapide aperçu.

que, par contre, une forte augmentation dans la catégorie des produits fabriqués, c'est-à-dire dans la catégorie la plus importante lorsqu'il s'agit du commerce de nations industrielles, et cela bien que dans l'intervalle les droits aient été sensiblement majorés. Cette augmentation, réellement inquiétante, a porté sur presque tous les produits : voici quelques exemples :

	1 ^{er} semest. 1920	1 ^{er} semest. 1921
Machines et mécaniques.... Fr.	40.000.000	100.000.000
Voitures pour chemins de fer Fr.	12.000.000	52.000.000
Produits chimiques Fr.	20.000.000	34.000.000
Habillement Fr.	4.860.000	14.540.000
Verrerie Fr.	2.757.000	7.667.000

Cet accroissement des exportations allemandes en Belgique a eu pour conséquence un changement de signe de la balance commerciale du royaume relativement au commerce germano-belge : de créditrice la balance est devenue débitrice.

Parmi les causes de ce « phénomène regrettable » (14) il en est une qui a joué un rôle très important : elle résidait dans le fait que le tarif douanier unique de la Belgique était appliqué sans distinction à tous les pays, qu'ils fussent alliés ou ennemis. La France a un tarif minimum pour les pays amis, un tarif général pour les autres; les coefficients portent sur les deux de sorte que les produits belges paient bien moins que les produits allemands : les industriels belges sont ainsi défendus contre la concurrence germanique sur le marché français; la Belgique, elle, n'avait en 1921 qu'un seul tarif; que les produits fussent de provenance française ou allemande, les droits qui les frappaient étaient les mêmes : de sorte que traitée comme la

(14) M. Theunis à la Chambre des représentants : 5 avril 1922.

France au point de vue douanier et pouvant produire dans des conditions beaucoup plus avantageuses en raison de la prime du change et du bon marché relatif de la main-d'œuvre, l'Allemagne se trouvait en fait, favorisée sur le marché belge.

Au cours de la Conférence franco-belge d'avril 1917, le ministre des Finances, M. Van de Vyvere, avait déclaré au nom du gouvernement belge que la Belgique était prête à appliquer aux produits allemands le tarif de défense qui serait adopté par la France ; or, en 1921, en fait sinon en droit, la politique belge consistait à accroître l'activité commerciale du pays par tous les moyens et tous les éléments, y compris les éléments germaniques. Les industriels commencèrent à combattre sérieusement cette politique lorsqu'ils ressentirent les conséquences désastreuses que leur faisaient, dans leur propre pays, les producteurs allemands : ils atteignirent leur but en novembre 1921.

En même temps que l'accroissement des ventes allemandes en Belgique se manifesta une réduction des achats du Reich : tandis que les exportations de la Belgique en Allemagne représentaient 52 o/o des ventes allemandes avant la guerre, elles n'en représentaient plus, d'après le Premier Ministre, M. Theunis, que 18 o/o en 1921.

Cette situation inquiétante amena le gouvernement royal à envisager l'établissement d'une législation spéciale aux pays à monnaie dépréciée.

« Dès le début de 1920, lit-on dans le rapport de la commission interministérielle chargée de préparer l'arrêté royal du 3 novembre 1921, l'Allemagne a mis en vigueur un système compliqué de licences, destiné à écarter de son marché les produits pouvant menacer ses industries d'exportation. Sous prétexte de protéger sa monnaie, elle a défendu l'entrée de son territoire à une série de marchandises qu'elle qualifie d'articles de luxe en donnant à cette

appellation l'extension la plus fantaisiste. A côté de ces mesures de protection et en partie grâce à elles, l'Allemagne, favorisée par un change de plus en plus déprécié et par des salaires excessivement bas par rapport aux nôtres, envahit le marché belge et fit à certaines de nos industries une concurrence redoutable. Vivement sollicité par nos industriels, le département des Affaires étrangères a multiplié ses démarches pour amener le gouvernement du Reich à apporter certaines atténuations à la rigueur de ce régime; ses efforts ont été vains et le ministère allemand actuel se montre disposé à poursuivre sa politique protectionniste. »

Des mesures de représailles s'imposaient : aussi le gouvernement royal publia-t-il l'arrêté du 3 novembre 1921 relatif au régime douanier applicable à certaines marchandises originaires d'Allemagne. En quoi consistaient les règles édictées par le gouvernement belge ? Il s'agissait en principe de frapper les produits germaniques de droits tels qu'ils ne puissent plus, à la faveur des différences de change et surtout grâce à la différence du pouvoir d'acquisition de la monnaie allemande sur le marché intérieur et sur le marché extérieur, venir faire à l'industrie belge une concurrence qui fut hors de proportion avec les conditions de concurrence que l'on avait jadis voulu ménager comme garantie à l'essor de la Belgique, dans l'élaboration du tarif de douane.

On n'opéra pas par coefficients appliqués aux droits spécifiques, mais on fixa de nouveaux droits même sur des marchandises qui ne payaient rien lorsqu'elles étaient d'une autre origine : sous prétexte de se défendre contre l'envahissement des produits germaniques, la Belgique accentua donc sa tendance protectionniste.

A un grand nombre d'articles frappés de droits spécifiques on appliqua lorsqu'ils étaient de provenance allemande le coefficient maximum 6 auquel

on ajouta une taxe *ad valorem* : c'est ainsi, par exemple, que sur les machines en fer ou en acier qui ne payaient que 4 francs aux 100 kilos avant la guerre mais à qui avaient été successivement appliqués les coefficients 3 et 6 on perçut une surtaxe de 20 0/0 *ad valorem*. Lorsqu'aucune surtaxe ne fut ajoutée au droit spécifique, on doubla en général le taux de celui-ci : tel est le cas des taxes frappant les tissus, etc. Les droits *ad valorem* furent le plus souvent doublés; parfois ils furent majorés plus sensiblement encore. Au total 29 articles sur les 70 que comportait le tarif belge furent modifiés totalement ou partiellement par l'arrêté de novembre 1921. Cet arrêté, pris en vertu de la loi du 10 juin 1920, devait être ratifié par le Parlement : tel fut, en ordre principal, l'objet d'un projet de loi déposé le 31 janvier 1922 sur le bureau de la Chambre des Représentants, qui devint la loi du 8 avril 1922.

Subsidiairement à l'approbation de l'arrêté royal cette loi contenait certaines dispositions importantes : elle autorisait le Gouvernement à appliquer à d'autres Etats que l'Allemagne le régime établi pour les marchandises germaniques dans le cas où l'industrie de ces Etats mettrait en péril la production belge; elle édictait des règles relatives aux certificats d'origine et accordait au pouvoir exécutif le droit de modifier le régime institué en novembre; elle précisait la manière de calculer les droits *ad valorem* et indiquait que les mesures prises à l'encontre des produits allemands ne devaient avoir qu'un caractère temporaire.

Peut-être suffisant pour défendre l'industrie belge contre la concurrence allemande, le régime différentiel institué par l'arrêté du 3 novembre 1921 était beaucoup moins sévère que celui qu'avait établi en France, dans le même but, le décret du 28 mars de la même année : l'écart entre les deux tarifs français avait été en général porté à 300 0/0 du tarif le

plus bas; en Belgique la différence existant entre les droits ordinaires et ceux qui étaient perçus à l'entrée des marchandises allemandes ne dépassait pas, sauf exceptions, 100 o/o.

Etat souverain, la Belgique pouvait prendre les mesures de protection qui lui convenaient sans que l'étranger ait le droit de s'y opposer ou de les critiquer; néanmoins du fait de l'énorme relèvement des droits du tarif général français et de la faiblesse comparée des droits du tarif spécial belge, l'Allemagne continua, sinon à jouir en Belgique d'une situation privilégiée par rapport à la France, du moins à avoir de réels avantages à transformer en produits belges les marchandises qu'elle destinait à notre pays; l'industrie belge, au contraire, n'avait pas à craindre le passage par la France, la francisation des produits germaniques. Cette situation que ne modifia pas la révision du tarif belge devait par la suite donner lieu à des réclamations de la part du gouvernement français : c'est pour y porter remède que fut introduit dans l'accord de mai 1923 le fameux article 6 qui souleva à la Chambre des Représentants, en février 1924, les vives protestations des députés flammingants et socialistes.

D. — *Régime institué à l'entrée de quelques produits français de grande vente.*

On a souvent remarqué que s'il n'y a pas de produits dont la Belgique ait, en fait, le monopole de la production, il y en a, au contraire plusieurs pour lesquels la France jouit par rapport aux autres nations d'une véritable supériorité. Si elle n'est pas seule à les offrir sur le marché international, du moins les siens sont-ils les plus recherchés du consommateur. Quel a été, en ce qui concerne ces articles,

le régime douanier institué par la Belgique ? c'est là une question des plus intéressantes qui mériterait à elle seule de longs développements. Nous examinerons successivement dans quelle mesure ont été modifiés les droits d'entrée sur les vins, l'alcool, les automobiles, la parfumerie, les soieries et les objets de luxe en général.

1° *Les droits d'entrée sur les vins :*

Le vin est incontestablement l'un des principaux produits d'exportation de la France : toute mesure tendant à en restreindre ou à en interdire la consommation revêt vis-à-vis de notre pays une importance particulière; de même tout relèvement des droits de douane qui en grèvent l'importation. La Belgique, avant la guerre en faisait une appréciable consommation; elle en achetait en effet pour une somme supérieure à 32 millions de francs. Elle importait peu de vins ordinaires mais presque exclusivement des vins de crus renommés, notamment des vins de Bourgogne.

Au cours des négociations de 1919, le gouvernement belge s'était montré favorable à un régime préférentiel qui aurait été accordé aux vins légers français dont l'usage constitue dans une certaine mesure un moyen de restreindre la consommation de l'alcool. La base du projet de 1919 était la substitution au droit d'accise de 20 francs pour les vins en fûts d'un droit d'importation de 30 francs, la France bénéficiant sur ce droit d'une réduction de 50 o/o; ce régime n'était toutefois applicable qu'aux vins ne dépassant pas une certaine valeur : on voulait de cette manière augmenter la consommation des vins ordinaires français; pour les vins en bouteilles l'ancien droit aurait été consolidé.

Jusqu'en 1920 les vins en fûts payaient un droit d'accise de 20 francs par hectolitre jusqu'à 15°; au-

delà ils payaient en plus 20 fr. 88 par hectolitre et par degré. Le droit était de 60 francs au lieu de 20 francs pour les vins en bouteilles. Aux termes de l'arrêté royal du 12 juin 1920 le taux des droits d'accise a été porté par application du coefficient 3 (coefficient maximum) à 60 et 180 francs. Le second alinéa de la loi du 29 août 1919 décida que l'imposition des vins importés en bouteilles ne pourrait en aucun cas être inférieure à celle des vins importés autrement.

Les nouveaux droits créés à un moment où le vin atteignait des prix très élevés ont empêché l'accroissement des exportations françaises qui sont restées voisines du chiffre qu'elles atteignaient en 1913 (250 à 270.000 hectolitres); cependant il convient de reconnaître que d'autres causes ont agi dans le même sens : la concurrence des vins espagnols depuis la guerre a été très dure à soutenir pour les producteurs français; en outre les pratiques déloyales auxquelles se sont adonnés de trop nombreux négociants belges ont nui considérablement au développement de la consommation du vin. Si celle-ci a augmenté dans une certaine mesure depuis la mise en vigueur de la loi de 1919 qui interdit le débit de l'alcool, cet accroissement n'a pas profité aux producteurs mais presque exclusivement aux falsificateurs de vins français.

2° *Les droits d'entrée sur l'alcool.*

La loi belge du 29 août 1919 a été présentée, dans son exposé des motifs comme une barrière opposée à l'alcoolisme mais lorsqu'on en étudie les dispositions on est en droit de se demander si cette déclaration est sincère ou si on ne se trouve pas tout simplement en face d'un instrument fiscal ayant le double but de faire rapporter de gros revenus au fisc et d'établir un système de protection en faveur des alcools indigènes. En effet les diverses mesures édictées par cette loi ont fait faillite lorsque dans d'autres

pays elles ont été mises en vigueur : elles se résument dans l'interdiction de la consommation au détail des boissons spiritueuses et de la vente par quantités inférieures à deux litres. Au point de vue de la lutte antialcoolique, il est permis de douter de l'efficacité d'une loi qui prohibe la vente au détail de l'alcool à 25° mais autorise celle des vins alcoolisés à 18°.

Mais là n'est pas la question en ce qui concerne les intérêts français : ceux-ci se sont trouvés du fait de la même loi dangereusement menacés ; si l'on examine d'une part le tableau des anciens et des nouveaux droits de douane et d'autre part les droits d'accise que paie le producteur indigène, on remarque une énorme différence ; l'alcool étranger (dont la plus grande partie est d'origine française) est soumis à des droits prohibitifs alors que les taxes intérieures de consommation sont relativement modérées ; à ce point de vue on peut mettre en doute l'affirmation suivant laquelle la loi de 1919 a pour but de combattre les progrès de l'alcoolisme.

Le projet établi par le gouvernement doublait les anciens droits de douane ; par suite des amendements adoptés au cours de la discussion, des taxes d'entrée quadruples des anciennes ont finalement été établies. Depuis 1919 les droits sont de 10 fr. 44 par litre pour les eaux-de-vie en cercles jusqu'à 50°, et de 20 fr. 88 pour les eaux-de-vie en bouteilles et les liqueurs sans distinction de degré. Au contraire les alcools indigènes ne paient que 800 francs par hectolitres à 50° ; il résulte de là que les alcools importés paient en plus du droit d'accise soit 244 francs, soit 1.288 francs par hectolitre. On peut nier que l'antialcoolisme soit réellement servi par un aussi formidable écart ; celui-ci est encore plus considérable lorsqu'il s'agit de liqueurs ; un litre de liqueur française à 25° entrant en Belgique paiera 20 fr. 88 alors que le droit d'accise sur le même produit fabriqué

dans le pays sera seulement de 4 francs : l'écart sera donc de 16 fr. 88, soit de plus de 400 o/o.

Si les charges qui pèsent sur tous les spiritueux consommés en Belgique étaient équivalentes, on pourrait voir dans la loi de 1919 le désir sincère de lutter contre un des plus graves fléaux sociaux ; en fait par suite de l'énorme différence de traitement des diverses boissons spiritueuses vendues dans le royaume, cette loi a eu pour unique effet de prohiber l'importation des alcools étrangers, notamment français, en général moins nocifs que les alcools indigènes parce que d'origine naturelle.

La production du vin en France ayant dépassé de beaucoup la consommation (surtout en 1922) la distillation constituait un débouché des plus intéressants : la question du placement de l'alcool et par conséquent du régime douanier auquel celui-ci était soumis à l'étranger était par là-même de la plus haute importance pour le viticulteur et le négociant français.

3° *Les droits d'entrée sur les automobiles*

Alors qu'en France les droits d'entrée sur les véhicules automobiles sont de 45 o/o *ad valorem* en tarif minimum et de 180 o/o en tarif maximum, ils sont en Belgique de 20 o/o en général et de 40 o/o lorsqu'il s'agit de produits allemands. L'élévation des droits français a pour but la protection contre la concurrence allemande, américaine et italienne d'une industrie que la guerre a considérablement développée. Les droits belges étaient spécifiques jusqu'en 1921 ; c'est l'arrêté du 31 mars 1921 qui les transforma en taxes *ad valorem*. La production belge est largement suffisante pour alimenter le marché national en fortes voitures : les 2/3 de la fabrication sont exportés en Angleterre ; la Belgique,

par contre, constitue un débouché des plus intéressants pour les constructeurs français de voitures à bon marché.

4° *Les droits d'entrée sur la parfumerie*

Les droits déjà élevés en 1914 puisqu'ils étaient de 15 0/0 *ad valorem*, ont été élevés à 20 0/0 ; l'augmentation est surtout considérable pour la parfumerie à base d'alcool : si la loi d'août 1919 a durement frappé les alcools de bouche d'origine étrangère, elle a atteint plus gravement encore les alcools de parfumerie désignés dans la nomenclature belge sous le nom d' « autres liquides alcooliques » : les droits ont été quadruplés ; peut-être en votant cette loi n'a-t-on pas vu les répercussions qu'elle aurait sur les produits de cette industrie.

En majorant dans une aussi forte proportion les droits de douane sur les alcools de parfumerie dont le Midi exporte de notables quantités en Belgique, le législateur n'a certainement pas eu l'intention de frapper les articles de luxe car les autres produits de la même industrie n'ont pas été atteints par les nouvelles taxes. En fait une véritable protection a été établie par la loi de 1919 en faveur des fabricants belges et au détriment du commerce français.

5° *Les droits d'entrée sur les soieries :*

Les fils et tissus de soie constituent une spécialité française dont la Belgique ne peut pas se passer : elle ne produit en effet que de la soie artificielle. Cette situation ne l'a cependant pas empêchée d'augmenter les droits grevant l'entrée de ces articles dans une forte proportion au détriment du producteur français et du consommateur indigène. Sous prétexte de combattre l'importation des objets de luxe le gouvernement royal a remplacé les anciens droits spécifiques qui représentaient en moyenne

7,5 o/o de la valeur en 1914 par des taxes *ad valorem* dont le taux est de 15 o/o. Par suite de l'augmentation de valeur des produits frappés, le droit à payer s'est trouvé en 1922 être d'environ 7 fois plus élevé que le droit ancien.

Cette énorme majoration des droits d'entrée n'a cependant pas empêché l'accroissement des achats de la Belgique qui ont été, d'après les statistiques belges, de :

186	tonnes	représentant	une	valeur	de	8.352.000	fr.	en	1913
225	»	»	»	»	46.897.000	fr.	en	1920	
370	»	»	»	»	61.779.000	fr.	en	1921	
609	»	»	»	»	104.163.000	fr.	en	1922	
579	»	»	»	»				en	1923

Malgré cette forte augmentation du chiffre de nos exportations, le gouvernement français a demandé à la Belgique, lors des négociations de 1922-23, de réduire le taux de ses droits d'entrée : de 15 o/o, ceux-ci ont été abaissés à 13 o/o par la Convention du 12 mai 1923.

6° *Les droits d'entrée sur les objets de luxe en général*

Les articles de luxe (bijouterie, joaillerie, orfèvrerie...) autrefois exempts de droits ou soumis à des taxes peu élevées, ont été frappés, depuis la guerre, de droits considérables, à peu près prohibitifs ; ce changement dans le statut douanier belge a porté un coup sensible à l'industrie française.

De ce rapide examen du régime instauré depuis 1919 à l'entrée en Belgique de quelques produits français particulièrement importants, il résulte que les nouveaux droits, établis le plus souvent dans un but fiscal, ont, en fait, institué une véritable protection en faveur des articles similaires belges et, dans

le cas où la production belge est nulle, ont nui gravement à l'industrie et au commerce français.

S'il est difficile à la France de favoriser la Belgique par rapport aux autres Etats puisque ce pays ne produit pas d'articles pour lesquels il ait une sorte de monopole de fait, il est aisé de ménager un régime de préférence à l'entrée dans le royaume de certaines marchandises françaises : évidemment un tarif préférentiel pour les vins, les alcools, les soieries d'origine française ne pouvait pas être accordé sans contre partie : n'aurait-on pu, si l'on avait étudié à fond la situation, offrir à la Belgique d'appréciables compensations, notamment en ce qui concerne les surtaxes d'entrepôt ? D'autre part l'importation avec réduction des taxes douanières de certaines marchandises qui, si elles ne sont pas spécifiquement belges, constituent cependant pour l'industrie du royaume des articles d'exportation très importants, la verrerie, les ciments par exemple, aurait pu constituer la contre partie du tarif préférentiel que la Belgique nous aurait concédé. En invoquant les nécessités de la reconstitution des régions dévastées des deux pays on aurait pu vraisemblablement justifier au regard des autres Etats l'existence de ce régime de faveur.

E. — *Le nouveau tarif douanier belge*

Le tarif des douanes de Belgique avait été modifié à plusieurs reprises depuis 1920 : basé en partie sur la valeur des produits importés, laissant entrer en franchise un grand nombre de marchandises, ne répondant pas, malgré les retouches qui y avaient été apportées, à la nouvelle situation économique internationale, le tarif belge ne constituait qu'un instrument très médiocre de négociations. Beaucoup plus libéral que la plupart des autres tarifs européens, bien que très sérieusement renforcé sur cer-

tains points, il ne permettait que dans une faible mesure aux représentants du gouvernement royal d'offrir à leurs adversaires des concessions intéressantes : or, pour obtenir eux-mêmes d'importantes réductions de droits, il fallait que les délégués belges fussent à même de fournir une contre partie : c'est ce que comprirent les industriels belges en 1922.

Après l'échec de la conférence de Cannes (janvier 1922) il fut question de reprendre entre Paris et Bruxelles les pourparlers économiques suspendus depuis 1919, les conversations qui avaient eu lieu en 1921 n'ayant eu pour objet que des questions spéciales. Les deux gouvernements semblaient prêts à négocier : le Cabinet de Bruxelles avait lui-même demandé à celui de Paris la reprise des pourparlers. Mais alors intervinrent de puissants organismes du monde industriel belge : un mouvement se dessina tendant à retarder l'ouverture des négociations jusqu'au vote d'un nouveau tarif douanier ; il fallait, disait-on, procéder sans tarder à la révision des droits de douane « pour avoir des armes en mains lorsque la Belgique négocierait avec la France. » Consultée sur l'opportunité d'engager avec la France des « conversations tendant à obtenir quelques adoucissements aux difficultés et entraves quotidiennes que rencontrent les industriels dans leurs exportations vers la France » une des fédérations industrielles les plus puissantes du pays répondit qu'« elle estimait préférable d'attendre la prochaine révision du tarif douanier belge. » C'était dire dans quel sens serait opérée la réforme.

En fait les représentants des deux gouvernements prirent contact en juin 1922 et continuèrent les négociations à partir de novembre sans que la révision du tarif belge ait été effectuée. Cependant les réclamations, les désirs de l'industrie nationale obtinrent satisfaction car, bien que le tarif d'avant-guerre modifié en 1920 et 1921 demeurât en vigueur,

ce fut sur la base du tarif révisé par l'administration mais non encore ratifié par le Parlement que l'on négocia.

La discussion des nouveaux droits et des modifications à apporter dans le régime douanier ne devait avoir lieu qu'au début de 1924 ; mais par suite de l'acceptation par la France de prendre pour base des pourparlers le projet élaboré par le gouvernement, le nouveau tarif a joué un rôle très important pendant la période que nous considérons.

Quelle est sa structure ? dans quelle mesure les anciens droits ont-ils été modifiés, quelles sont les idées directrices dont il s'inspire ? Autant de questions qui seront étudiées au chapitre II de la Troisième partie.

F. — *Les idées directrices de la politique douanière et commerciale de la Belgique*

Le gouvernement belge s'est toujours défendu de faire une politique protectionniste : « Pas plus aujourd'hui que dans le passé, affirmait le Premier Ministre, M. Delacroix, en 1920, le gouvernement ne songe à donner un coup de barre vers le protectionnisme ». Des déclarations analogues ont été faites par M. Theunis, ministre des Finances et chef du gouvernement. Malgré ces affirmations, la tendance au protectionnisme de la politique commerciale belge est indéniable : elle s'est manifestée avec plus d'éclat que jamais dans le nouveau tarif douanier ; elle a pour principales raisons d'être la nécessité, d'une part, de répondre, en recourant à des moyens identiques, aux mesures douanières prises par les Etats étrangers à l'encontre des marchandises belges, d'autre part d'être armé en vue des futures négociations économiques.

Des hommes politiques à qui une situation moins élevée que celle de membre du gouvernement

laissait plus d'indépendance ont reconnu le changement qui s'était produit : devant le conseil national du parti libéral, un député qui devait par la suite entrer dans le ministère Theunis, M. Forthomme, abordant les problèmes économiques actuels, disait : « La Belgique s'est écartée du libre échange indispensable à sa vie économique ; un pays qui triple ses droits de douane ne peut plus être appelé libre échangiste... »

La crainte de la concurrence des pays à change déprécié et un incontestable désir de représailles à l'égard du système de protection institué par l'Angleterre, la France et les autres nations ont amené un certain nombre de Belges à rejeter jusqu'aux derniers vestiges des principes libre échangistes. Le protectionnisme absolu n'a cependant jamais été une doctrine qui ait rallié l'ensemble de l'opinion éclairée dans les milieux industriels et commerciaux : on s'y est toujours parfaitement rendu compte que si l'on peut empêcher par le relèvement des droits l'introduction des produits étrangers, on fait ainsi plus de tort au consommateur qu'aux pays que l'on cherche à punir, ceux-ci ayant en général une organisation commerciale supérieure leur permettant de trouver sur d'autres marchés les débouchés nécessaires à leur expansion. Pour la Belgique, au contraire, s'écarter, au point de vue économique comme au point de vue politique, de la France et de l'Angleterre, c'est se jeter dans les bras de l'Allemagne. Aussi l'opinion intelligente préférerait-elle à un renforcement des droits l'ouverture de négociations et la conclusion d'une entente économique avec la France.

A la base des conventions commerciales conclues avant la guerre par la Belgique était la clause de la nation la plus favorisée dont les avantages pour tout pays obligé d'exporter pour vivre, compensaient dans une large mesure les inconvénients.

Mais après l'armistice la politique belge, jusque là fidèle à cette clause, n'allait-elle pas être amenée à l'abandonner ? Cette stipulation avait en effet perdu de sa valeur et de son prestige : l'énorme écart creusé entre les conditions économiques de travail des peuples par suite de la moins-value ou de la plus-value d'achat à l'étranger de leurs monnaies respectives en empêchait désormais le jeu normal et d'équilibre. Pour se défendre contre l'envahissement des marchandises originaires de pays à monnaie dépréciée presque tous les Etats ont relevé leurs droits de douane : l'adoption de la clause du traitement de la nation la plus favorisée ruinerait l'efficacité de ce système de protection sans augmenter pour ces pays les possibilités de pénétrer avec leurs produits sur le territoire des nations à bas change. Cette considération devait conduire les Etats riches à renoncer à l'usage de la clause qu'autrefois ils introduisaient dans presque tous leurs accords. Quelle allait être l'attitude de la Belgique placée par suite de la dépréciation de sa devise entre les pays riches et les pays pauvres ?

Si elle consentait à l'insérer dans les traités qu'elle conclurait avec les nations pauvres, elle risquait de voir se dresser de graves difficultés quand elle négocierait avec des Etats à change équivalent ou supérieur au change belge : disposée à faire à ceux-ci d'importantes concessions afin d'obtenir d'eux des réductions de droits ou de coefficients, la Belgique oserait-elle toujours consentir à l'octroi de ces faveurs, sachant qu'elle en ferait profiter en même temps de redoutables concurrents, les Etats à monnaie dépréciée ?

Le problème qu'avait à résoudre le gouvernement belge ne se posa pas aussitôt après la guerre mais seulement lorsqu'il fallut entamer des pourparlers avec les Etats étrangers en vue de conclure de nouveaux traités de commerce : à ce moment la

Belgique manifesta la volonté de demeurer fidèle à la clause de la nation la plus favorisée ; on verra ci-dessous que, lors des négociations avec la France en 1922-23 son attitude ne changea pas et que le gouvernement royal, malgré l'avis de représentants très qualifiés du monde commercial et industriel, refusa de conclure avec notre pays un traité basé sur un régime préférentiel.

§ 3

SITUATION ECONOMIQUE DE LA FRANCE ET DE LA BELGIQUE

En matière économique la Belgique ne se trouve plus, depuis 1918 par rapport à la France, dans la situation privilégiée dont elle bénéficiait avant les hostilités ; réciproquement la situation de la France par rapport à la Belgique n'est plus comparable à ce qu'elle était autrefois. Déjà avant 1914 on pouvait noter une tendance à l'uniformité : la guerre a, dans une très large mesure, accentué ce mouvement et a fait disparaître en grande partie les différences qu'il était possible de constater auparavant.

Comme la France, la Belgique s'est trouvée dans l'obligation de reconstituer son industrie après la guerre ; mais tandis qu'en France beaucoup d'usines avaient été détruites, en Belgique il y avait eu un arrêt de la fabrication plutôt qu'une diminution de la capacité de production, ce qui explique que la reconstitution belge ait été plus rapide que la reconstitution française et que l'industrie belge ait pu, dès 1920, coopérer à la remise en état des départements français dévastés.

L'avantage qui est résulté pour la Belgique de cette situation n'a d'ailleurs été que temporaire : dès 1921, en effet, les exportations de marchandises belges en France ont diminué d'une part par suite de

la crise économique, d'autre part à cause de l'amélioration de la situation industrielle des régions françaises libérées.

Une étude comparée de la situation économique des deux pays avant et après la guerre est assez difficile à faire : il ne faut pas oublier, en effet, que le traité de Versailles et la convention belgo-luxembourgeoise du 25 juillet 1921 ont eu pour effet de modifier l'étendue du territoire douanier de la France et de la Belgique et en même temps d'accroître, dans certaines branches de l'activité économique, leur capacité de production : à la France le traité de 1919 a donné notamment l'industrie sidérurgique lorraine et l'industrie textile alsacienne ; à la Belgique la convention de 1921 a réuni le Luxembourg dont la production métallurgique est à peu près égale à celle du royaume.

Un exemple très caractéristique des modifications apportées à la capacité de production des deux Etats est celui de l'industrie textile française : le retour de l'Alsace à la Mère Patrie a, en ce qui concerne l'industrie cotonnière, accru le nombre des broches de filature de 1.900.000 unités ; 46.000 métiers à tisser, 160 machines à imprimer sont venus se joindre au matériel français d'avant-guerre. Pour le blanchiment et la teinture l'Alsace produit autant que la France en 1913. Par rapport à la production française d'avant-guerre, la production alsacienne est, pour la filature du coton de 23 o/o ; elle est de 33 o/o pour le tissage, de 100 o/o pour le finissage. La réunion de l'industrie cotonnière alsacienne à celle de la France permet à cette dernière (si l'on suppose reconstituées les usines détruites pendant la guerre) d'occuper le second rang en Europe, après l'Angleterre. Produisant des quantités beaucoup plus considérables qu'autrefois, la France devra réduire ses importations et accroître ses exportations, ce qui ne pourra évidemment se faire qu'au détri-

ment des industries concurrentes et en particulier de l'industrie belge.

En ce qui concerne l'industrie lainière, la réintégration de l'Alsace place également la France au second rang des nations européennes : elle augmente de 568.000 unités le nombre des broches de filature d'avant-guerre (3.090.000).

La diminution des importations de tissus de coton et de laine belges apparaît comme le complément logique de l'accroissement de la puissance de production de l'industrie française. Dans d'autres branches de l'activité économique (par exemple dans l'industrie sidérurgique) des exemples analogues pourraient être trouvés : il suffit d'en signaler un pour montrer que, par suite des événements politiques ou des accords commerciaux intervenus depuis 1918, les échanges entre nations ne peuvent pas toujours retrouver leur ampleur passée.

Le fait caractéristique qui se dégagerait d'un examen minutieux de la situation économique respective de la France et de l'Union belgo-luxembourgeoise est le suivant : si le relèvement industriel de la Belgique a été, à partir de 1919, plus rapide que celui de la France, la Belgique a perdu la plupart des avantages dont elle bénéficiait autrefois par rapport à ses divers concurrents et notamment par rapport à notre pays. Une étude détaillée de cette question entraînerait à de longs développements ; elle paraît d'ailleurs superflue ; cependant il semble utile de donner brièvement quelques renseignements d'ordre général relatifs à ce sujet.

Ce qui, autrefois, avait permis à l'industrie belge de supporter victorieusement la concurrence des grands Etats industriels, c'était incontestablement le fait qu'elle ignorait les hauts salaires déjà en vigueur dans ces pays et que d'autre part peu de charges sociales, sauf celles qui étaient librement consenties par les industriels, grevaient son prix de fabrication.

Après la guerre, l'industrie belge s'est trouvée dans une situation complètement différente aussi bien en ce qui concerne les matières premières que la main-d'œuvre ; elle a vu opposer à ses produits des barrières douanières beaucoup plus élevées que celles auxquelles ils se heurtaient autrefois. Enfin l'obligation de s'approvisionner dans des pays dont la monnaie faisait prime sur le franc belge a contribué à faire disparaître les derniers avantages dont pouvait jouir l'industrie de la Belgique.

1°. *Matières premières* : On a déjà vu que la plus grande partie des matières premières nécessaires à l'industrie belge devait être importée de l'étranger. La Belgique doit — et ceci ne vise pas uniquement les matières premières mais encore, par exemple, les objets d'alimentation — importer relativement plus que la France. Cette situation présente d'autant plus de dangers que la monnaie belge est plus dépréciée que la monnaie française : une plus lourde charge en résulte pour le producteur belge, obligé d'acheter en devises appréciées une quantité plus considérable de marchandises.

On a beaucoup insisté en France sur le fait que si la Belgique se trouve handicapée par rapport à l'industrie française en ce qui concerne les matières premières, les denrées de consommation, etc., elle profite, par contre, d'un gros avantage en ce qui concerne la houille. Cet argument a notamment été développé au cours des discussions qui ont eu lieu à la Chambre des Députés en décembre 1920 : on a fait remarquer à cette époque que le producteur français payait son charbon pris à la mine deux fois plus cher que le fabricant belge. Il importe de reconnaître que si la Belgique a été avantagée à ce point de vue, elle ne l'a été que temporairement ; en 1922, par exemple, les prix du charbon destiné à l'industrie n'étaient pas plus faibles en Belgique qu'en France.

2° *Main-d'œuvre* : un argument qui, à première vue, ne paraît pas sans valeur, a été invoqué à l'appui de la thèse suivant laquelle l'industrie belge bénéficierait d'une main-d'œuvre moins chère que sa concurrente française : il consiste à montrer que, comme autrefois, de très nombreux ouvriers belges viennent travailler en France, ce qui prouve, a-t-on ajouté, que les salaires qu'ils y reçoivent sont plus élevés que ceux qui leur seraient alloués dans leur pays d'origine. En réalité cet argument n'a pas une force aussi probante qu'il semble de prime abord : il est incontestable que, d'une manière générale, le coût de la main-d'œuvre est plus élevé en France qu'en Belgique si l'on ne considère que le taux du salaire ; mais il faut tenir compte également du moindre rendement de l'ouvrier belge et de la stricte application des lois sociales, notamment de la loi des huit heures : aussi, bien que le taux horaire des salaires soit inférieur en Belgique à ce qu'il est en France, des charges sensiblement équivalentes grèvent à ce point de vue l'industrie des deux Etats ; ce qui incite un grand nombre de Belges à travailler hors de leur pays, c'est en même temps que la prime du change, la possibilité d'obtenir une rémunération plus élevée moyennant une durée de travail plus considérable.

3° Il convient enfin de mentionner une série de faits qui, s'ils n'ont pas, considérés un à un, une importance très grande, ont, une fois réunis, des répercussions très sensibles sur le coût de production : tout d'abord il est indubitable que la législation sociale inaugurée en Belgique depuis la guerre et qui a trouvé son expression la plus caractéristique dans l'institution de la journée de huit heures (loi du 14 juin 1921) y est appliquée d'une manière beaucoup plus rigoureuse qu'elle ne l'est en France : l'obligation d'augmenter le salaire horaire en proportion de la réduction du nombre d'heures de tra-

vail de façon à maintenir le taux ancien de rémunération journalière, la difficulté d'obtenir qu'il soit dérogé à la loi, l'organisation du congé annuel obligatoire pour certaines catégories d'ouvriers ont considérablement aggravé les charges de l'industrie du royaume.

La réduction de la durée du travail a eu pour conséquence une diminution de la production de chaque ouvrier : c'est ainsi qu'un rapport officiel belge constate que dans les houillères la production par journée d'ouvrier tant du fond que de la surface était de 525 kilogrammes en 1913 ; en 1920 elle était de 462 kilogs, de 461 en 1921 et de 460 pendant le premier semestre de 1922.

D'autre part les méthodes surannées de l'industrie belge maintes fois signalées (individualisme des industriels qui sont réfractaires à l'organisation de cartels ; non organisation de l'exportation...) ont empêché les producteurs de lutter avec succès contre leurs concurrents étrangers.

Enfin l'augmentation des tarifs de transport et des charges fiscales constitue un sérieux handicap pour la production belge.

La situation économique de la Belgique ne lui permet donc plus de concurrencer victorieusement les grands Etats industriels comme elle le faisait autrefois sans grande difficulté : bien que son relèvement se soit opéré de façon « presque miraculeuse » ainsi que l'a constaté l'attaché commercial britannique à Bruxelles, la Belgique ne jouit plus sur les marchés extérieurs des conditions privilégiées dans lesquelles elle se trouvait avant la guerre.

Quelques indications relatives à l'activité économique belge depuis l'armistice semblent utiles ; à ce point de vue trois périodes peuvent être distinguées :

Une première période de reconstitution allant de 1919 au second semestre de 1920 a été marquée

par un accroissement rapide de la production : c'est ainsi que l'extraction de la houille qui n'était que de 41,2 o/o de celle de 1913 en janvier 1919 a atteint 86,8 o/o en décembre 1919 et 107 o/o en décembre 1920. Pour le coton, le nombre des broches en activité passa de 8 o/o à 98 o/o en avril 1920.

Avec le second semestre de 1920 commença une période de crise : le maximum de dépression fut atteint, pour l'ensemble de l'industrie, vers mai 1921. La production diminua dans une très forte mesure : c'est ainsi que dans l'industrie cotonnière elle ne fut plus, en septembre 1921, que de 33 o/o de ce qu'elle était en 1913. Pour la fonte, elle tomba de 61 o/o (décembre 1920) à 19,5 o/o (septembre 1921).

Avec la fin du second semestre 1921, la production reprit sa marche ascendante. En 1922 des abaissements de salaires furent réalisés, bientôt suivis de relèvements. D'une manière générale les progrès furent moins rapides qu'ils ne l'avaient été aussitôt après les hostilités ; malgré des efforts remarquables, la Belgique était encore loin en 1923 d'avoir repris son activité d'avant-guerre. Si pour quelques articles la production atteignait ou dépassait celle de 1913 (par exemple pour les produits de la glacerie, des industries céramiques et textiles) la grande masse de l'industrie belge n'était pas aussi florissante qu'autrefois : parmi les branches de l'activité économique les plus éprouvées se trouvait l'industrie métallurgique.

Le change :

Les fluctuations des changes ont amené depuis la guerre de graves perturbations dans les relations commerciales internationales, mais en ce qui concerne particulièrement les transactions franco-belges, il convient, semble-t-il, de n'en pas exagérer l'importance ; ce n'est pas que celle-ci soit nulle ; bien au contraire elle est indéniable, mais l'amplitude des mouvements du franc français et du franc

belge sur la cote des changes n'est cependant pas de nature à amener des bouleversements complets dans les échanges commerciaux des deux pays.

Si elles ont subi par rapport aux devises étrangères une forte dépréciation, les devises française et belge n'ont pas perdu l'une vis-à-vis de l'autre une part très importante de leur valeur : la dépréciation du franc belge par rapport au franc français n'a guère dépassé 15 0/0. Il fut même une époque en 1919, où la monnaie belge faisait prime sur la monnaie française.

Sans nier l'influence qu'a pu avoir le change sur les transactions entre les deux Etats, il semble donc inutile dans une étude des relations économiques franco-belges d'insister sur un point que les négociateurs de la convention de 1923 ont eux-mêmes laissé de côté en ne tenant pas compte, au cours des pourparlers, de la différence au change entre le franc français et le franc belge, différence qui, à cette époque, constituait une prime à l'exportation pour les Belges et une charge équivalente pour les Français.

Une observation doit cependant être faite : la différence de valeur des deux monnaies constitue une nouvelle source d'erreurs dans les statistiques commerciales : plus exactement, les statistiques des deux Etats étant établies en monnaies instables ne peuvent pas, de ce fait, exactement concorder.

CHAPITRE III

Les Statistiques du Commerce d'après-guerre

Les données statistiques fournies par les administrations douanières de la France et de la Belgique contenaient, dès avant la guerre, des erreurs certaines dont quelques unes, il faut le reconnaître, sont en fait inévitables.

Celles qui concernent les échanges commerciaux depuis 1919 ne peuvent pas être considérées comme exactes. Tout au plus peut-on en tirer des conclusions d'ordre général ; aux causes d'erreurs qui venaient autrefois vicier les statistiques douanières s'en est en effet ajoutée une nouvelle dont l'intervention rend impossible toute exactitude dans l'établissement des renseignements relatifs aux transactions commerciales internationales : la brusque variation des valeurs et leur perpétuelle fluctuation. Aussi les chiffres donnés ci-dessous ne doivent-ils être considérés que comme approximatifs.

Il est à noter en outre que depuis le 1^{er} mai 1922 les statistiques comprennent ce qui a trait au grand duché de Luxembourg.

Statistiques belges :

TABLEAU A

Commerce spécial franco-belge
Quantités (en tonnes de 1.000 kilos)

	1920	1921	1922	1923
De France en Belgique.....	2.698.990	3.022.920	5.373.618	9.345.352
De Belgique en France.....	4.556.781	7.012.245	7.941.219	8.252.739
<i>Total</i>	7.255.771	10.035.165	13.314.837	17.598.091

Valeurs (en milliers de francs)

	1920	1921	1922	1923
De France en Belgique.....	2.317.974	1.784.539	1.900.850	2.784.554
De Belgique en France.....	2.526.836	1.658.760	1.513.290	1.979.561
<i>Total</i>	4.844.810	3.423.299	3.414.140	4.764.115

TABLEAU B

Quantités par catégories de marchandises (en tonnes)
1° De France en Belgique :

	1920	1921	1922	1923
1° Animaux vivants	1.951	603	9.259	8.273
2° Objets d'alimentation	164.191	216.952	203.209	276.724
3° Matières premières	2.163.101	2.380.502	4.802.169	8.518.236
4° Produits fabriqués	369.744	424.863	358.951	542.119
5° Or et argent	3	»	30	»
<i>Total</i>	2.698.990	3.022.920	5.373.618	9.345.352

2° De Belgique en France :

	1920	1921	1922	1923
1° Animaux vivants	870	4.027	16.799	10.720
2° Objets d'alimentation	73.963	143.664	145.837	221.244
3° Matières premières	3.699.824	6.461.701	6.893.994	7.251.137
4° Produits fabriqués	782.120	402.853	884.584	769.610
5° Or et argent	4	»	5	28
<i>Total</i>	4.556.781	7.012.245	7.941.219	8.252.739

TABLEAU C

Valeurs par catégories de marchandises
(en milliers de francs)

1° De France en Belgique :

	1920	1921	1922	1923
1° Animaux vivants	7.512	3.434	23.131	22.375
2° Objets d'alimentation	308.534	280.933	244.263	324.692
3° Matières premières	966.982	627.554	685.302	1.073.749
4° Produits fabriqués	1.032.700	872.238	942.024	1.363.227
5° Or et argent	2.246	380	6.130	511
<i>Total</i>	2.517.974	1.784.539	1.900.850	2.784.554

2° De Belgique en France :

	1920	1921	1922	1923
1° Animaux vivants	6.056	23.901	68.184	59.638
2° Objets d'alimentation	88.245	158.069	124.748	215.562
3° Matières premières	1.089.177	914.558	785.456	966.521
4° Produits fabriqués	1.341.919	542.154	552.916	725.329
5° Or et argent	1.459	278	1.986	12.711
Total	2.526.856	1.638.760	1.513.290	1.979.561

OBSERVATIONS PRINCIPALES :

1° Au point de vue du tonnage total des échanges commerciaux franco-belges on note depuis 1920 une progression continue ; cependant le tonnage de 1913 n'a été dépassé qu'au cours de l'année 1923. Le tonnage de 1920 ne représentait pas la moitié de celui d'avant-guerre (7.250.000 t. contre 16.000.000) La progression est surtout sensible en ce qui concerne les envois de France en Belgique qui sont passés, en chiffres ronds, de 2.700.000 t. en 1920 à 9.345.000 t. en 1923 : ils étaient avant la guerre de 7.466.000 t. Au contraire le tonnage exporté par la Belgique a augmenté dans une moins forte proportion : 8.253.000 t. en 1923 contre 4.557.000 en 1920 et 8.563.000 en 1913. Alors que le tonnage exporté par la France est supérieur à celui de 1913, celui qui l'a été par la Belgique lui est légèrement inférieur. En 1921 le tonnage des exportations belges en France représentait plus du double des exportations françaises en Belgique.

2° Au point de vue de la valeur on constate une forte augmentation par rapport à 1913, même dans le cas de diminution de tonnage, ce qui s'explique par la hausse des prix consécutive à la guerre. Après avoir baissé en 1921 et être restée en 1922 sensiblement égale à ce qu'elle était l'année précédente, la valeur totale des échanges franco-belges a aug-

menté en 1923 et a atteint le niveau de la première année normale d'après guerre (1920).

La valeur des exportations françaises en 1923 a été plus forte qu'en 1920 ; au contraire celle des exportations belges n'a pas rejoint le chiffre de 1920. En 1921 la baisse des valeurs par rapport à l'année précédente a été plus importante pour les exportations belges que pour les exportations françaises. Tandis que la valeur des exportations françaises s'est relevée en 1922, celle des exportations belges a légèrement diminué. Le maximum de la baisse, atteint en 1921 pour les ventes de la France et en 1922 pour celles de la Belgique, a été d'environ 23 o/o pour les premières, de 41 o/o pour les secondes.

La plus forte valeur par tonne a été atteinte en 1920 : 667 francs ; en 1921 elle n'a plus été que de 341 francs, en 1922 de 256 francs ; elle est remontée en 1923 à 270 francs.

3° *Tableau B.*

a) Ventes de la France à la Belgique :

Animaux vivants : après n'avoir plus représenté qu'un tonnage insignifiant par rapport à celui de 1913 les ventes d'animaux vivants de la France à la Belgique ont été en 1922-23 légèrement supérieures à ce qu'elles étaient autrefois.

Objets d'alimentation : seul le chiffre de 1920 est inférieur (d'environ 30.000 tonnes) à celui de 1913. Depuis 1920 il y a une augmentation continue des exportations françaises ; le chiffre de 1923 représente une majoration d'environ 40 o/o sur celui de 1913.

Matières premières : le chiffre d'avant-guerre (environ 7 millions de tonnes) n'a été dépassé qu'en 1923. Celui de 1920 en représentait environ 30 o/o

mais depuis lors les exportations avaient été en progression constante.

Objets fabriqués : Dès 1920 les exportations de produits fabriqués français en Belgique ont été plus importantes qu'avant les hostilités. On constate une baisse de ces exportations en 1922 mais le chiffre de 1923 est supérieur à tous les précédents.

b) Ventes de la Belgique à la France :

Animaux vivants : Dès 1921 les exportations belges ont dépassé celles de 1913. Le chiffre le plus fort est celui de 1922 (16.800 tonnes) cinq fois plus élevé que celui d'avant guerre. Depuis 1921 les exportations belges sont plus considérables que les françaises.

Objets d'alimentation : depuis 1919 les exportations belges en France d'objets d'alimentation, quoiqu'en progression constante, sont de beaucoup inférieures à ce qu'elles étaient autrefois (221.000 t. en 1923 contre 329.000 en 1913).

Matières premières : la même remarque peut être faite relativement aux matières brutes ou simplement préparées. Cependant la différence avec le chiffre d'avant guerre est moins forte qu'en ce qui concerne les objets d'alimentation. La progression a été très accentuée en 1921 ; depuis elle est assez faible.

Produits fabriqués : on constate une forte augmentation en 1920 suivie d'une diminution brusque en 1921 ; à celle-ci correspond une diminution de la valeur ; les chiffres demeurent cependant supérieurs à ceux de 1913. Ce mouvement a alarmé considérablement les producteurs belges et a déclenché une violente campagne de presse contre la politique commerciale de la France (voir chapitre 4). Une reprise des exportations belges de produits fabriqués s'est produite en 1922-23.

4° *Tableau C :*

a) *Ventes de la France à la Belgique.*

Animaux vivants : malgré la hausse des prix le chiffre d'exportation atteint en 1920 était sensiblement inférieur à celui de 1913. En 1921 on constate une nouvelle baisse (de plus de moitié par rapport à 1920) correspondant à une diminution plus forte encore du tonnage. En 1922-23 il y a une très forte augmentation des valeurs pour un tonnage légèrement supérieur à celui d'avant-guerre.

Objets d'alimentation : malgré une augmentation des quantités exportées on remarque en 1921 une baisse des valeurs qui se continue en 1922. En 1923 à un poids représentant une augmentation de 40 0/0 par rapport à celui de 1913 correspond une valeur quatre fois plus grande.

Matières premières : bien que la quantité vendue par la France à la Belgique soit beaucoup plus faible qu'en 1913 (2.160.000 t. au lieu de 7.074.000 tonnes) la valeur, en 1920, a été près de trois fois supérieure à ce qu'elle était autrefois. Malgré une augmentation du tonnage, surtout sensible en 1922, on remarque une baisse des valeurs en 1921 et 1922. En 1923 la valeur est trois fois supérieure à celle de 1913 pour des quantités légèrement plus grandes.

Produits fabriqués : à un tonnage trois fois supérieur à celui de l'avant-guerre correspond en 1923 une valeur sept fois plus forte. Le chiffre de la valeur en 1923 est très sensiblement supérieur à celui de 1920 ; en 1921 s'était produite une baisse notable. La valeur de la tonne était en 1913 de 1031 francs ; en 1923 elle était de 2.514 francs ; elle avait été de 2.790 francs en 1920. Elle avait considérablement baissé en 1921 et 1922.

b) Ventes de la Belgique à la France.

Animaux vivants : le chiffre afférent à l'année 1920 est légèrement inférieur à celui de 1913 bien que le tonnage soit considérablement plus faible. Une légère baisse de valeur de la tonne se constate en 1921 mais par suite de l'augmentation des quantités exportées le chiffre total des ventes s'accroît énormément en 1921 et 1922. En 1923, malgré une réduction très sensible des exportations il n'y a qu'une faible baisse de la valeur totale.

Objets d'alimentation : à des quantités beaucoup moins fortes qu'en 1913 correspondent des valeurs plus grandes : il y a une baisse sensible en 1922 suivie d'une forte augmentation en 1923.

Matières premières : les matières premières constituent la catégorie pour laquelle le chiffre le plus élevé peut être constaté : il en allait de même en 1913. Mais l'importance relative des marchandises comprises sous cette rubrique a considérablement diminué : alors qu'autrefois les matières premières représentaient une valeur près de trois fois supérieure à celle des produits finis (480 millions contre 130) celle qu'elles représentent en 1923 ne dépasse celle des produits fabriqués que de 241 millions (966 millions contre 725). La valeur totale la plus élevée a été atteinte en 1920 ; baisse en 1921-22 (malgré un accroissement sérieux du tonnage) ; sensible augmentation en 1923.

Produits finis : pour une quantité un peu plus de trois fois plus forte que celle de 1913 on constate en 1920 un énorme accroissement de valeur : le chiffre d'avant-guerre est multiplié par 10. A une sensible réduction des ventes de produits finis belges en 1921 correspond une énorme diminution de la valeur totale : ce fait a provoqué, ainsi qu'il a déjà été dit, de vives réclamations de la part du monde industriel belge. En 1923, on remarque un accroisse-

ment de la valeur par rapport à 1922 malgré une réduction assez sensible de la quantité totale vendue : le chiffre atteint est néanmoins très inférieur à celui de 1920.

5° Part de la France dans le commerce de la Belgique.

Les principaux pays de provenance des produits achetés par la Belgique ont été, en 1923, par ordre d'importance (en se basant sur la valeur des importations) : la France, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, les Pays-Bas et l'Allemagne. La France a donc été le principal fournisseur de la Belgique. Elle lui a vendu pour 2.784.550.000 francs au lieu de 1 milliard 900.850.000 francs en 1922 ; après elle vient la Grande-Bretagne avec 1.928.000.000 en 1923 et 1.369.000.000 l'année précédente. En ce qui concerne le tonnage on remarque également l'accroissement des achats de la Belgique : 9.345.352 tonnes (au lieu de 5.373.618 t.) en provenance de France ; 5.425.092 tonnes (au lieu de 3.155.794 t.) en provenance de la Grande-Bretagne. L'Allemagne, au contraire, a vu décroître, en quantité et en valeur, ses exportations en Belgique.

Les principaux clients de la Belgique ont été en 1923 : la France qui tient le premier rang aussi bien en tonnage qu'en valeur, la Grande-Bretagne, 2° en valeur, 3° en tonnage, la Hollande, 3° en valeur, mais 2° en tonnage. Comme les importations, les exportations ont augmenté en ce qui concerne le trafic franco-belge :

1923: 1.879.561.000 fr. contre 1.513.290.000 en 1922
1923: 8.252.739 t. contre 7.941.219 en 1922.

Le trafic anglo-belge a suivi une marche parallèle ; au contraire, en valeur et en poids les achats de l'Allemagne en Belgique ont diminué de plus de moitié.

La balance commerciale belge est déficitaire vis-à-vis de la France, de l'Angleterre, de l'Allemagne, des Etats-Unis et des Pays-Bas.

6° *Principaux produits exportés de France en Belgique* (statistiques belges).

a) Animaux vivants : les exportations de chevaux de race française en Belgique sont depuis 1920 beaucoup moins importantes qu'avant la guerre ; par contre les achats par l'Union belgo-luxembourgeoise en France d'animaux de l'espèce bovine ont à peu près doublé en poids par rapport à 1913.

b) Objets d'alimentation : comme autrefois les exportations de France en Belgique de grains (céréales) varient énormément d'une année à l'autre : en 1921 et 1923 elles ont été d'environ 30 à 35.000 tonnes contre 14 à 16.000 en 1913 et 1922. Pour les valeurs on remarque des changements analogues.

Pour les légumes la même constatation peut être faite : 74.625 t. en 1921 contre 9.764 en 1920, 6.694 en 1922. Les achats de café, cacao... de la Belgique en France ont diminué dans une très forte mesure ainsi que ceux de fruits.

Les exportations de vins français dans l'Union belgo-luxembourgeoise se sont maintenues, malgré l'augmentation des droits d'accise, aux environs des chiffres anciens : 250 à 270.000 hectolitres ; la valeur qu'elles représentent est passée de 32 millions environ à 115 millions en 1922. La quantité d'alcool de bouche exportée en Belgique est égale à celle de 1913 ; sa valeur est passée de 2 à 11 millions.

c) Matières premières : Les ventes de matières premières de la France à la Belgique sont, en poids, un peu plus fortes qu'avant la guerre ; depuis 1920 elles n'ont cessé d'augmenter, surtout en 1922 et 1923.

Pour les minerais le chiffre de 1913 n'a été dépassé qu'en 1923 : 5.992.056 tonnes contre 4 millions 754.162 : il est vrai qu'en 1923 la statistique en-

globe également les achats faits par le Luxembourg : il résulte de là que très probablement les achats de la Belgique proprement dite sont demeurés inférieurs à ceux de 1913. En 1920 et surtout en 1921 la France n'avait exporté en Belgique que des quantités très faibles de minerais (1.275.515 t. et 918.600 t.). En ce qui concerne le fer et l'acier les ventes françaises après avoir atteint en 1922 un total trois fois supérieur à celui de 1913 (508.048 t. contre 147.944) sont tombées en 1923 à un chiffre inférieur à celui de 1920 et 1921 (387.116 t. en 1923).

Après n'avoir été, de 1920 à 1922, que très faibles (le chiffre le plus fort est celui de 1922 : 471.117 tonnes contre 881.527 t. en 1913), les exportations de charbons français en Belgique ont été, en 1923, supérieures à ce qu'elles étaient autrefois : 1.097.205 tonnes. En 1922 la valeur de la tonne était quatre fois plus élevée qu'en 1913.

Les expéditions de matières textiles sont depuis 1920 (sauf en ce qui concerne les soies) très inférieures à ce qu'elles étaient en 1913. Aussi leur valeur totale ne représente-t-elle qu'un chiffre dépassant de peu celui d'avant-guerre.

d) Produits fabriqués : Produits chimiques : 320.416 t. en 1923 contre 49.837 en 1913 : en poids les exportations françaises ont donc plus que sextuplé. En 1920-21-22 elles oscillaient entre 162.000 et 208.000 tonnes ; la valeur est passée de 8 millions en 1913 à 60 en 1920-22. Savons et parfumeries : les deux branches importantes de l'industrie française qui fabriquent ces produits ont vu leurs exportations en Belgique augmenter dans d'énormes proportions : 2.173 t. de savons en 1923 contre 780 avant la guerre ; 267 t. de parfumeries contre 151 t. ; dès 1920 les exportations étaient égales ou supérieures à celles de 1913 ; même remarque en ce qui concerne les liquides alcooliques (92 t. contre 26).

Fils : seules ont augmenté les exportations de

fil de laine et de fil préparés pour la vente au détail ; fil de laine : 2.356 t. contre 607 en 1913. En 1922 leur valeur avait été de 48.944.000 fr. (en 1913 : 3.875.000) la valeur de la tonne s'était donc accrue énormément : 24.110 francs au lieu de 6.384 fr. Les exportations de fil de soie (54 t. contre 82) de fil de coton (572 t. contre 1591) de fil de lin (1.774 t. contre 9.101) ont été constamment très inférieures à ce qu'elles étaient autrefois : la réduction la plus forte affecte les fil de lin dont la Belgique consommait autrefois de très grandes quantités.

Tissus : sauf pour les tissus de lin et de chanvre on constate un accroissement très sérieux des ventes de la France en Belgique : 1.729 t. de tissus de laine au lieu de 840 en 1913 ; 579 t. de tissus de soie au lieu de 186 ; 1.741 t. de tissus de coton au lieu de 1.108. Sauf pour les tissus de soie ces chiffres sont les plus forts qui aient été atteints depuis 1919. A ces augmentations de tonnages correspondent des augmentations beaucoup plus fortes encore de valeurs. Comme autrefois ce sont les exportations de produits des industries textiles qui arrivent en tête des produits fabriqués français vendus à la Belgique.

Habillements et confections : Le chiffre le plus élevé a été atteint en 1922 : 7.919 t. valant 69 millions 723.000 francs au lieu de 669 t. (8.104.000 fr.).

Papiers : les quantités exportées ont plus que doublé : 3.082 t. au lieu de 1.388.

Par contre les articles de verrerie n'ont qu'à peine dépassé la moitié du tonnage exporté en 1913.

Machines et mécaniques : énorme accroissement : 28.113 t. au lieu de 10.395. Leur valeur avait été en 1922 de 98 millions pour 16.630 tonnes contre 12,5 millions en 1913.

7° *Principaux produits exportés par la Belgique en France* (statistiques françaises).

a) Animaux vivants : Les ventes d'animaux vivants représentent en quantité le quadruple de cel-

les d'avant-guerre environ et en valeur un total neuf fois plus élevé. L'augmentation porte sur les animaux des espèces chevaline et bovine.

b) Objets d'alimentation : la valeur du tonnage exporté en 1922 est à peu près double de celle de 1913 quoique la quantité totale n'atteigne pas 50 o/o de celle de la même année. Pour presque toutes les grandes rubriques de cette catégorie de marchandises on constate une sensible réduction des ventes de la Belgique. Cependant, en valeur et en poids, il y a un accroissement constant d'année en année depuis 1920.

c) Matières premières : Le tonnage exporté en 1922, légèrement supérieur à celui de 1920 est inférieur à celui de 1913 d'un peu plus d'un million de tonnes. D'après la statistique belge sa valeur était de 785,5 millions en 1922 contre 481 millions en 1913. Malgré la diminution du total des ventes il y a accroissement en quantité pour certaines rubriques, par exemple pour les minerais, le fer et l'acier, les pierres, le ciment, les bois de construction. Par contre on constate que la France a moins acheté de matières destinées à l'industrie textile qu'en 1913. Pour le charbon ses achats sont restés, en quantité, égaux à ceux d'avant guerre ; la valeur en a triplé.

d) Produits fabriqués : Les statistiques d'après-guerre ne doivent être comparées à celles de 1913 qu'avec une extrême prudence : elles se trouvent, en effet, en quelque sorte faussées par l'énorme accroissement des exportations belges de briques et autres produits de terre cuite : la rubrique « poteries » sous laquelle ces produits sont rangés intervient dans la statistique belge (produits fabriqués) pour 170.367 t. en 1921 sur un total de 402.853 t. et de 642.865 t. en 1922 sur un total de 884.584 t. alors qu'avant la guerre elle n'intervenait que pour un quart du tonnage total environ (54.388 t. sur 228.662). Elle constitue donc, quant à la quantité, la plus forte rubri-

que des « produits fabriqués » ; en valeur elle est dépassée par celle des fers et aciers (56 millions contre 54).

Quant au tonnage, les plus fortes rubriques, d'après la statistique belge, sont en 1922 en dehors des poteries, les fers et aciers : 78.679 t. au lieu de 41.736 t. en 1913 (forte réduction par rapport à 1920 : 285.731 t.), les produits chimiques pour lesquels on constate une baisse des exportations belges par rapport à 1913 : 47.552 t. au lieu de 53.965, quoiqu'il y ait une progression constante depuis 1920 ; le zinc, les machines et mécaniques (pour lesquelles le total le plus élevé a été atteint en 1920 et dont le tonnage exporté en 1921-22 n'est que très légèrement supérieur à celui de 1913) les papiers (13.143 t. soit environ 10 fois plus qu'autrefois).

En ce qui concerne les tissus on peut constater qu'il y a eu un énorme accroissement des ventes belges en 1920 mais que ce mouvement n'a pas duré : atteintes par la crise, les exportations de la Belgique sont, depuis 1921, à peu près égales en poids à celles de 1913. En ce qui concerne les fils la même remarque doit être faite ; cependant, malgré une réduction très forte par rapport à 1920 (sauf pour les fils de soie) il y a un accroissement considérable des ventes belges comparativement à 1913.

Quant à la valeur les rubriques les plus importantes en dehors de celles qui figurent ci-dessus sont la verrerie (six fois plus qu'en 1913 malgré un tonnage à peu près égal) la quincaillerie, les meubles, etc...

CONCLUSION :

D'une manière générale, si l'on s'en tient aux quantités exportées de part et d'autre, on constate une tendance certaine à un équilibre analogue à celui de 1913. Pour beaucoup de marchandises (notamment en ce qui concerne les marchandises belges), les chiffres les plus élevés sont ceux de l'année 1920 pendant laquelle la France a importé énormément de façon à entreprendre la reconstitution de ses régions dévastées et à remettre en marche normale les diverses branches de son industrie. En 1921 il y a une baisse presque générale des exportations consécutive à la crise économique qui s'était abattue sur l'Europe au cours de l'année précédente. En 1923, au contraire, on peut constater un accroissement sensible des exportations de chacun des deux Etats vers l'autre.

Les échanges commerciaux ne sont plus en 1923 exactement les mêmes qu'avant la guerre ; dans certaines branches de la production on remarque soit des réductions, soit des augmentations très caractéristiques : le changement est surtout notable dans l'industrie textile.

En ce qui concerne les valeurs il y a, par suite de la hausse des prix, des augmentations souvent énormes ; même pour les produits dont l'exportation a été réduite dans de fortes proportions il n'est pas rare d'arriver à un total voisin de celui d'avant-guerre. Quant à ceux dont la vente s'est accrue, on constate des valeurs absolument impossibles à comparer avec celles de 1913.

Quoique les statistiques commerciales comprennent une rubrique : « or et argent, monnaies d'or et d'argent » on ne doit pas tenir compte des chiffres qui y sont relevés dans une étude sur les relations économiques de deux pays. Il ne s'agit pas là à proprement parler de marchandises. D'ailleurs cette rubrique, considérable autrefois, est devenue depuis 1920 à peu près sans importance ; d'après la statistique belge (valeurs) les chiffres qui y sont afférents sont pour les années 1920-21-22 et 23 : 1° à l'exportation de Belgique : 1.459.000 fr. ; 278.000 francs ; 1.986.000 fr. ; et 12.711.000 fr. au lieu de 76.904.000 francs en 1913. — 2° à l'exportation de France : 2.246.000 fr. ; 380.000 fr. ; 6.130.000 fr. ; et 511.000 fr. au lieu de 373.286.000 fr. en 1913.

Cette rubrique qui, avant la guerre, était, en valeur, la plus importante à l'exportation de France et qui occupait le 3° rang à l'exportation de Belgique, est aujourd'hui de beaucoup la dernière des cinq entre lesquelles sont réparties les importations et les exportations de chaque Etat.

CHAPITRE IV

La période 1919-1922. La campagne contre la France et sa politique protectionniste ; la baisse des exportations belges en 1921. Les conversations de 1921.

SECTION I

La baisse des exportations belges en 1921 ; la campagne de presse contre le régime douanier français

La publication des statistiques du commerce franco-belge en 1921 produisit, au début de l'année suivante, une très mauvaise impression dans les divers milieux belges ; non seulement le monde commercial et industriel s'inquiéta du brusque ralentissement des affaires que ces statistiques dénonçaient mais l'opinion publique elle-même, renseignée par la grande presse, se montra vivement émue des informations portées à sa connaissance.

Les chiffres communiqués par l'administration douanière accusaient une très sérieuse diminution des exportations belges de produits fabriqués en France par rapport à l'année 1920 et un mouvement dans le même sens mais moins accentué des importations en provenance de France. Les causes de la régression des exportations belges étaient multiples : les publicistes gallophobes de Belgique n'en retinrent qu'une : le relèvement du tarif douanier fran-

çais, et profitèrent de la profonde déception à laquelle avait donné lieu la publication des statistiques pour se « livrer à des attaques pleines de mauvaise foi contre la France » (1).

Avant d'examiner les griefs invoqués à l'appui de la campagne menée par une grande partie de la presse belge et de rechercher jusqu'à quel point ils étaient fondés, il importe de rappeler brièvement les statistiques du commerce franco-belge en 1921 :

Exportations belges en France en 1920 et 1921

(statistiques belges)

	1920	1921	Différence
	—	—	—
VALEUR (1.000 fr.)			
1° Animaux vivants	6.036	23.901	+ 17.865
2° Objets d'alimentation	88.245	158.069	+ 69.824
3° Matières premières ..	1.089.177	914.358	— 174.819
4° Produits fabriqués ...	1.341.919	542.154	— 799 765
5° Or et argent	1.459	278	— 1.181
<i>Total</i>	2.526.836	1.638.760	— 888.076

QUANTITÉS (tonnes) :

	1920	1921	Différence
	—	—	—
1° Animaux vivants	870	4.027	+ 3.157
2° Objets d'alimentation	73.963	143.664	+ 69.701
3° Matières premières ..	3.699.824	6.461.701	+ 2.761.877
4° Produits fabriqués ...	782.120	402.853	— 379.267
5° Or et argent	4	»	— 4
<i>Total</i>	4.556.781	7.012.245	+ 2.455.464

De l'examen de ces chiffres se dégagent certaines conclusions :

1° Relativement au tonnage :

Les ventes de la Belgique à la France, en ce qui concerne les marchandises rentrant dans les trois premières catégories : animaux vivants, objets d'alimentation, matières premières, ont augmenté dans une forte proportion de 1920 à 1921 puisqu'elles ont

(1) « Le Matin » d'Anvers : 23 mars 1922.

presque quintuplé pour la première, doublé pour la seconde et qu'elles se sont accrues des 3/4 pour la troisième.

Au contraire les ventes de produits fabriqués ont diminué puisqu'elles ne se sont montées en 1921 qu'à 402.852 tonnes au lieu de 782.120 t. en 1920 : elles ont donc baissé de près de 50 o/o. Les principales diminutions en poids ont porté sur :

	1920	1921
Les fils de laine	2.741 t.	248 t.
Les fils de coton	3.562 t.	260 t.
Les fils de lin	8.996 t.	2.271 t.
La verrerie	64.557 t.	11.061 t.
Fers et aciers fabriqués	285.731 t.	64.484 t.
Meubles	5.790 t.	2.167 t.
Tissus de laine	674 t.	121 t.
Tissus de coton	1.962 t.	473 t.

Enfin le tonnage total exporté par la Belgique en France en 1921 a dépassé celui qu'elle y avait exporté en 1920 de 2.455.464 tonnes (soit une augmentation de plus de moitié).

2° Relativement à la valeur :

Pour 1921 par rapport à l'année précédente on remarque un accroissement appréciable des valeurs en ce qui concerne les animaux vivants et les objets d'alimentation. Par contre on constate, malgré l'augmentation du tonnage de matières premières exportées en France, une diminution de la valeur totale de cette catégorie d'exportations ; la valeur de la tonne métrique de matières premières vendues à la France par la Belgique est tombée de 294 francs à 142 francs.

En ce qui concerne les produits fabriqués, à une diminution de tonnage correspond une diminution de valeur : la différence des valeurs en 1920 (1.341.919.000 fr.) et en 1921 (542.154.000 fr.) est

de 799.765.000 francs. La diminution des valeurs est par conséquent plus sensible encore que celle des tonnages. La valeur d'une tonne de produits fabriqués belges importés en France était de 1.710 fr. en 1920 ; elle n'a plus été que de 1.320 fr. en 1921.

La valeur totale des exportations belges en France a été, en 1921, de 1.638.760.000 francs contre 2.526.836.000 fr. en 1920 (soit une baisse de 888 millions environ). Ainsi à un tonnage accru correspond une valeur moindre ; ce fait s'explique facilement par les raisons suivantes : tout d'abord la proportion (tonnage) des matières premières par rapport à l'ensemble des ventes de la Belgique à la France a été plus forte en 1921 qu'en 1920 ; ensuite l'année 1921 a été une année de baisse des prix par rapport à 1920.

Des divers éléments du commerce franco-belge, seuls les chiffres relatifs aux produits fabriqués furent retenus à l'appui de la campagne menée contre le régime douanier français ; ils furent considérés et présentés comme signifiant la ruine du commerce d'exportation de la Belgique, comme dénotant un effondrement du mouvement commercial franco-belge ; ils ne devaient pas tarder à être exploités par les groupements de producteurs belges pour obtenir de leur gouvernement le relèvement immédiat du tarif à l'entrée des marchandises françaises. Les arguments qui en furent tirés se ramènent à celui-ci : le fléchissement de l'exportation belge vers la France est la résultante directe de l'augmentation des droits inscrits dans le tarif français. Le but auquel doit tendre le gouvernement royal est la réduction des coefficients créés en France ; mais pour obtenir satisfaction et pouvoir offrir des compensations, la Belgique doit se forger une arme en relevant son tarif. On ajoutait même que l'augmentation des droits belges aurait un autre avantage : celui de ralentir les importations françaises qui, quoique moin-

dres que celles qui avaient été constatées en 1920, n'avaient pas diminué dans la mesure où l'avaient fait celles de la Belgique.

Une grande partie de la presse belge prêta son concours à la campagne menée contre la politique économique française : la presse flaminguante notamment se signala par l'ardeur de ses attaques. Le régime douanier français fut présenté comme « spécialement dirigé contre l'industrie belge » (2), comme étant la cause du marasme dans lequel se trouvait la Belgique (3) au point de vue économique ; on n'hésita pas à écrire que la France « étranglait » la Belgique (4) et on alla jusqu'à regretter que l'alliance militaire ait été signée avant la conclusion d'un accord commercial. Le seul remède préconisé par les instigateurs de la campagne gallophobe fut l'emploi de représailles (5).

Dans certains milieux belges, par contre, si l'on regretta l'élévation des droits de douane français, on voulut bien reconnaître qu'« en face d'une Allemagne bourdonnante et active comme une ruche et qui produit à un prix deux, trois ou quatre fois moins élevé que ses concurrents, le protectionnisme est une nécessité, une question de vie ou de mort pour la France » (6) et que l'alliance militaire con-

(2) Le XX^e siècle, 24 mars 1922.

(3) Discours du sénateur Allewaert au Sénat : 21 décembre 1922.

(4) La Libre Belgique, 24 mars 1922.

(5) Le XX^e siècle : 8 avril 1922. — Le Handelsblad (d'Anvers) : 26 mars et 4 avril 1922, etc. — Les arguments invoqués à l'appui de la campagne antifrançaise eurent malheureusement du succès auprès d'un grand nombre d'industriels et de négociants belges parmi lesquels l'opinion se répandit que la France était un pays avec lequel il n'était plus possible de faire d'affaires.

(6-7) Nation Belge : 11 avril 1922. D'autres organes comme le *Matin*, *Neptune*, le *Soir*, tout en faisant porter une lourde part de responsabilité à la politique française, rejetèrent également l'emploi de représailles et préconisèrent une politique de collaboration.

clue entre les deux pays devait être complétée par une union économique étroite basée sur des concessions mutuelles. On indiqua la seule solution possible : « Agrandir, élargir notre marché intérieur par une alliance économique avec une nation qui a besoin de nos bras pour travailler avec elle, de nos soldats pour combattre éventuellement avec elle, de notre gouvernement pour lutter avec elle contre tant d'intérêts et de jalousies coalisés » (7).

Les différents arguments invoqués à l'appui de la thèse suivant laquelle la France « étranglerait » la Belgique ont été présentés d'une façon systématique dans un article de la Revue Générale qui, lors de sa publication, fit grand bruit dans le royaume. Son auteur, M. Henriquet, y dressa le plus violent réquisitoire qui ait été publié contre la politique douanière française.

La Belgique, explique l'auteur, s'est engagée à transformer en un accord à trois (France-Belgique-Luxembourg), l'accord à deux qu'elle a conclu en 1921 avec le grand duché de Luxembourg, détaché depuis 1918 du Zollverein allemand ; elle tiendra sa promesse d'autant plus volontiers que le peuple belge dans son ensemble a toujours marqué sa prédilection pour la nation française mais son intérêt lui commande de se méfier des entraînements sentimentaux et de considérer froidement les conditions d'une entente économique avec la France. M. Henriquet réédite ensuite la charge vigoureuse contre le protectionnisme français qui était devenue un lieu commun dans une grande partie de la presse belge ; au tarif douanier français il oppose le généreux régime douanier de la Belgique : « Economiquement la France est notre adversaire et un adversaire redoutable... Elle entend vivre de ses propres ressources et cette belle ambition l'astreint à fermer l'accès de son territoire aux producteurs étrangers... Quand on se rend compte, statistiques en mains, des stupé-

fiançants résultats de la politique protectionniste de la France sur nos échanges avec ce pays, on en arrive à se demander si les apôtres de l'Union économique ne veulent pas marier l'eau avec le feu. »

De l'examen des statistiques relatives au commerce franco-belge pendant l'année 1921, l'auteur tire un certain nombre de conclusions :

1° Si les exportations de Belgique en France ont presque doublé de 1920 à 1921 pour les objets d'alimentation et les matières premières, on constate, par contre, que les exportations de produits fabriqués ont diminué dans le même temps de près de 50 0/0. Cette diminution est surtout sensible pour les produits de verrerie, les fers et aciers, le zinc, les tissus, etc. Pendant la même période les exportations de produits fabriqués français en Belgique ont augmenté.

Cette remarque, faite bien souvent par la presse belge, a été reprise par M. Theunis, Premier ministre, à la Chambre des Représentants lors de la discussion de la loi établissant un tarif différentiel pour les produits allemands. « Il est exact, a exposé M. Theunis, que, en 1921, nos exportations vers la France ont subi une réduction très importante par comparaison avec 1920... » Lors de la même séance de la Chambre, voulant montrer que seule la France avait pris des mesures protectionnistes à l'égard des produits belges (ce qui est inexact), un ancien ministre, le député socialiste Wauters, s'exprima ainsi : « En ce qui concerne la France il y a diminution presque générale de nos exportations vers ce pays, tant pour les matières brutes (8) que pour les produits fabriqués; notre commerce d'exportation avec la France est tombé de 775.000 tonnes à 391.000

(8) Les statistiques belges elles-mêmes montrent la fausseté de cette assertion.

tonnes (9) (produits fabriqués seulement) alors que notre commerce avec l'Allemagne est resté à peu près ce qu'il était, de 60.000 tonnes d'une part, de 41.000 tonnes de l'autre; quant à l'Angleterre, nous lui avons vendu beaucoup plus en 1921 que précédemment. De même nous avons vendu infiniment plus à la Hollande. En produits fabriqués, nous avons vendu à la Hollande plus qu'à l'Angleterre, à la France et à l'Allemagne ensemble. »

2° Le second grief formulé est relatif à la valeur des produits fabriqués exportés en France; d'après les calculs du collaborateur de la *Revue Générale*, le prix moyen au kilogramme des produits fabriqués exportés par la Belgique aurait été, en 1921, de 5 fr. 40 pour les produits à destination de l'Allemagne, de 4 fr. 15 pour la Suisse, de 3 fr. 25 pour l'Italie, de 1 fr. 82 pour la République Argentine, de 1 fr. 69 pour la Grande-Bretagne, de 1 fr. 32 pour la France, de 1 fr. 25 pour les Etats-Unis et de 0 fr. 37 pour la Hollande.

La France ne viendrait donc qu'au sixième rang des pays avec lesquels la Belgique fait du commerce. Au point de vue de la valeur des produits fabriqués qu'il achète, le marché français ne présenterait donc qu'un intérêt assez modéré pour la Belgique, les articles dont il se fournit dans ce pays ayant une valeur relativement faible : « L'intérêt de la Belgique, dit l'auteur de l'article, est de développer ses exportations de produits fabriqués en premier lieu vers l'Allemagne, puis vers la Suisse, l'Italie, l'Argentine, la Grande-Bretagne et seulement après, vers la France. »

3° En ce qui concerne la proportion des produits fabriqués vendus par la Belgique par rapport à la valeur totale de ses exportations, M. Henriquet a tiré des statistiques le tableau suivant, d'où res-

(9) Ces chiffres sont les chiffres non rectifiés du commerce en 1921.

sort la même conclusion que précédemment : la France n'est pour la Belgique qu'un client d'ordre secondaire :

Argentine	86 o/o
Etats-Unis	70 o/o
Grande-Bretagne	51 9 o/o
Italie	45 o/o
Pays-Bas	36 o/o
France	32 o/o
Suisse	26 o/o
Allemagne	23 o/o

De cette statistique il résulterait que la France n'achète à la Belgique que des matières pondéreuses de faible valeur; or, selon la *Revue Générale* « comme tout commerçant, comme tout industriel, la Belgique a un plus grand intérêt immédiat à vendre une tonne de marchandises à 1.000 francs, que 1.000 tonnes à 1 franc ». D'autre part l'auteur affirme que « quelles que soient l'importance et les variations de notre commerce en matières brutes ou simplement préparées, il n'en est pas moins vrai que ce qui rapporte de l'argent à un pays, ce qui est vraiment significatif pour son enrichissement, c'est l'exportation des produits fabriqués ». Si l'on admet ces deux propositions et si on les rapproche du tableau ci-dessus, on doit conclure avec la *Revue Générale* que « le marché français se ferme chaque jour davantage aux produits dont l'écoulement représente pour la Belgique un bénéfice substantiel ».

4° En ce qui concerne l'ensemble des marchandises exportées, la valeur moyenne d'une tonne vendue à la France est très faible : 232 francs en 1921. Pour les autres pays elle est plus élevée : elle atteint 1.939 francs pour l'Italie; ceci prouve encore que la France achète surtout des matières premières ou des produits qui, pour un tonnage lourd, ne représentent qu'une valeur faible.

5° On trouve enfin dans l'étude publiée par la

revue belge un certain nombre d'affirmations que n'appuie aucune statistique mais dont l'ensemble constitue un dernier grief contre la France : le régime douanier français a pour conséquence, sinon pour but avéré, de favoriser l'inertie et l'esprit de routine des producteurs nationaux : « C'est une règle générale que l'industrie française n'ayant plus à se mesurer avec la concurrence étrangère a depuis longtemps renoncé à tout progrès. Pourquoi les producteurs, une fois maîtres du marché intérieur, ne se seraient-ils pas entendus pour raréfier la marchandise afin de maintenir d'avantageux hauts prix ? » Et, abandonnant la théorie de la tonne de marchandises à 1.000 francs préférable aux 1.000 tonnes à un franc, l'auteur souligne « le contraste de ce malthusianisme économique avec les traditions belges : d'un côté l'on s'entend pour produire moins et vendre plus cher, de l'autre on abaisse les prix dans l'espoir de regagner sur la quantité. » A l'appui de cette thèse, aucun argument sérieux : de simples affirmations suivant lesquelles le matériel industriel français serait depuis longtemps démodé, les procédés de culture primitifs ; le matériel agricole mécanique n'existerait pas en France, etc...

Quelle est la conclusion de l'étude de M. Henriquet ? C'est tout d'abord que la Belgique achetant à la France des produits onéreux et ne lui vendant que des marchandises de peu de valeur se ruine : « A commercer avec notre voisine du sud comme nous le faisons, nous y perdons. » Ensuite il résulte des statistiques que la France qui semble être la meilleure cliente de la Belgique ne vient en réalité qu'au cinquième ou au sixième rang des acheteurs de produits belges : « En insistant un peu, ne serait-on pas tenté de considérer le marché français comme accessoire ? » Bien plus le marché français déjà secondaire pour la Belgique ne peut que perdre encore de son importance : par suite la Belgique ne

doit pas envisager une union douanière avec la nation alliée ni même une entente économique étroite avec elle : elle doit se tourner vers des débouchés plus intéressants : l'Allemagne, la Suisse, l'Italie, la République Argentine par exemple.

Que vaut la thèse de la *Revue Générale* ? D'une manière générale les arguments présentés pour l'étayer ne sont pas sérieux ; un seul est de quelque poids : celui qui est relatif à la diminution des ventes belges de produits manufacturés. La meilleure façon de réfuter cette thèse est d'en reprendre en les critiquant les divers arguments : à tous la réponse est aisée.

1° La diminution des ventes de produits belges à la France est incontestable : elle ressort des statistiques belges, sur lesquelles s'appuyait la campagne menée contre la politique douanière française, aussi bien que des statistiques du pays d'importation, sur lesquelles il aurait été plus logique de se fonder. Le fait de la restriction des achats de la France en Belgique donne lieu à plusieurs questions :

Tout d'abord est-il exact que le fléchissement des exportations de la Belgique vers la France soit une conséquence de l'application des coefficients de majoration aux droits de douane français ? Il ne le semble pas. En effet, les coefficients de majoration affectés aux droits grevant les produits fabriqués belges ont tous été appliqués en 1919 : ils ont par conséquent joué en 1920 comme en 1921. La majoration des taxes douanières a été effectuée le 14 juin 1919 pour les poteries, les verres, les produits chimiques, le papier et ses applications, les ouvrages en métaux et le 8 juillet de la même année pour les tissus de laine et de coton : c'est donc dans les mêmes conditions tarifaires que l'exportation belge en France a connu, en 1920, une prospérité sans précédent et est tombée en 1921 aux chiffres rappelés plus haut. Est-il dès lors exact de préten-

dre que le fléchissement des exportations belges, qui n'a pas été consécutif à l'établissement des coefficients, soit dû à leur action ?

Les prix, il est vrai, ont légèrement baissé de 1920 à 1921 et par suite l'incidence des droits de douane français a été un peu relevée. Ce mouvement des prix n'a cependant pas été assez sensible pour influencer de façon très appréciable sur le courant des exportations belges en France et *a fortiori* pour provoquer une chute de 50 o/o. D'ailleurs les exportations de la France en Belgique ont subi la même répercussion : elles auraient donc dû fléchir dans la même proportion ; or les statistiques dénotent, au contraire, un mouvement inverse.

La seconde question qui se pose est la suivante : est-il exact, comme le prétendait l'ancien ministre Wauters, que les exportations belges n'aient diminué qu'en ce qui concerne les relations franco-belges ? Est-il vrai que les ventes de la Belgique aux autres pays n'aient pas suivi le même mouvement ? M. Theunis lui-même s'est chargé de répondre aux assertions de M. Wauters : « Un phénomène regrettable marque 1921 : le changement de signe de nos balances vis-à-vis de l'Allemagne et de la France (10). Du côté anglais il y a plutôt amélioration (sur 1920) puisque de 247.000 tonnes nous arrivons à 372.000 tonnes, mais cela est dû aux désastreuses grèves anglaises. Et qu'est-ce encore que ce chiffre, alors qu'avant la guerre nous exportions 527.000 tonnes ? (11) En ce qui concerne les Pays-Bas il y a bien une forte augmentation des ventes de produits fabriqués mais il faut noter que le tonnage exporté par la Belgique vers ce pays est constitué en majeure partie

(10) Discours à la Chambre des Représentants, 5 avril 1922.

(11) Discours à la Chambre des Représentants, 23 mars 1922.

(7/9) par des envois de briques (12); bien plus, malgré cet accroissement des exportations de produits fabriqués belges vers la Hollande, l'excédent favorable de nos exportations est tombé de 251 millions à 7 millions » (13).

Si, en poids, le total des exportations de produits fabriqués belges est resté en 1921 sensiblement égal à ce qu'il était en 1920 (2.525.000 tonnes environ), en valeur il a baissé dans une forte mesure puisqu'au lieu de 4.679.244.000 francs les statistiques belges ne donnent plus que le chiffre de 3 milliards 2 millions 709.000 francs (soit en moins 1 milliard 676.535.000 francs).

L'examen des statistiques de 1921 et leur comparaison avec celles de 1920 ne permettent pas, en réalité, de se former une opinion exacte sur le mouvement des échanges entre les deux pays. Pourquoi, en effet, ne comparer — comme on l'a fait intentionnellement en Belgique — que ces deux années ? L'année 1920 ne peut pas être considérée comme une année normale ni être prise comme étalon. Elle marque le moment où la France commence à relever les ruines accumulées sur son territoire par la guerre, où, manquant de tout, elle est obligée de s'adresser à la production étrangère pour obtenir ce qui lui est nécessaire. La Belgique se trouvant à proximité des régions françaises dévastées, est-il étonnant que ce soit à elle, de préférence à toute autre nation, qu'il ait été fait appel ? Et de ce que, l'année suivante, les besoins ont été moindres faut-il faire grief à la France ?

L'année 1920 ayant été à tous égards une année exceptionnelle, il était tout à fait hors de propos et nettement tendancieux de ne comparer les chiffres

(12) 425.000 tonnes sur 639.000 en 1921 : 703.000 sur 914.000 en 1921.

(13) Discours à la Chambre des Représentants : 5 avril 1922.

de 1921 qu'avec ceux de l'année précédente. Pour avoir une idée exacte de la situation il faut envisager ceux de 1913 : or si l'on consulte les statistiques relatives aux années d'avant-guerre en même temps que celles de 1920 et 1921 on constate qu'en réalité, les chiffres des exportations en France de produits fabriqués belges pour l'année 1921 représentent non un effondrement pour la Belgique, mais le rétablissement d'un équilibre momentanément rompu dans la balance du commerce entre les deux Etats.

On ne peut évidemment tenir compte des valeurs considérablement augmentées du fait de la hausse des prix. C'est donc le tonnage qu'il faut considérer :

Total des exportations de Belgique en France
(produits fabriqués ; statistiques belges) :

1913 :	228.662 t.	représentant une valeur de	130.510.000 fr.
1920 :	782.120	— — —	1.341.919.000 fr.
1921 :	402.853	— — —	542.154.000 fr.

De ce tableau il résulte qu'au total les ventes de produits fabriqués belges à la France en 1921, quoiqu'inférieures à celles de 1920, sont restées supérieures (aussi bien en quantité qu'en valeur) à celles d'une année normale comme 1913. Elles ont été sensiblement égales à celles de 1919.

Si, au lieu de considérer le total de ces exportations, on examine les chiffres relatifs à des produits bien déterminés, on se trouve en face de conclusions analogues : le tableau ci-dessous est relatif à des produits de première importance pour la Belgique, qui avaient été signalés comme « particulièrement atteints par le protectionnisme français ». On y verra que les achats de la France ont été au moins égaux en 1921 à ce qu'ils étaient en 1912-13 (c'est le cas des tissus de lin...) et que, dans bien des cas ils ont été supérieurs (notamment en ce qui concerne les papiers, les fils de lin, les tissus de coton...)

Exportations de Belgique en France (en kilogrammes)

	1912	1913	1920	1921
Fils de laine ..	128.675	181.465	2.740.789	246.775
Fils de coton ..	214.986	171.575	3.556.921	259.725
Fils de lin	603.119	830.551	8.996.298	2.270.520
Tissus de laine.	107.986	123.096	673.602	184.172
Tissus de coton	153.673	156.219	1.961.470	468.425
Tissus de lin ..	204.030	221.232	1.589.600	227.395
Papiers	1.526.664	1.245.748	12.612.087	6.974.454
Verreries	7.387.397	6.649.054	64.556.021	11.058.670
Fers et aciers ouvrés	43.652.425	41.736.281	285.024.415	62.159.184
Zincs ouvrés ..	102.784	1.231.380	22.724.291	7.619.880
Machines et mécaniques ..	23.978.023	22.725.565	36.967.360	27.125.800

Il n'y a pas eu, avons-nous dit, effondrement des exportations belges en 1921 par rapport aux années d'avant-guerre; il est cependant incontestable qu'il y a eu un affaissement très sérieux par rapport à 1920 : quelles en ont été les causes ?

En Belgique on a, en général, regardé comme la principale l'application de coefficients de majoration aux droits de douane français; on a vu plus haut que le tarif français dont les modifications remontent à juin-juillet 1919 n'a nullement empêché l'énorme plus-value des exportations belges constatée en 1920. Pourquoi aurait-il eu plus d'influence — et une influence en sens inverse — en 1921 ? On y a également prétendu que le fait que les industriels belges ne sont pas autorisés à prendre part en France aux adjudications publiques pour la reconstitution des régions libérées constituait une autre cause de la diminution des exportations de la Belgique en France. Il faut reconnaître que ce fait pourrait expliquer un non-accroissement de ces exportations mais qu'il ne peut expliquer leur diminution; il jouait d'ailleurs aussi bien en 1919 et 1920 qu'en 1921.

En réalité les causes du fléchissement des ventes de la Belgique à la France en 1921 sont multi-

ples : il y a notamment parmi elles la reconstitution des régions dévastées, la crise mondiale, la transformation de la production française, le développement industriel de la France, l'appoint de l'Alsace-Lorraine et de la Sarre, la concurrence étrangère et enfin l'existence de prix plus élevés en Belgique que dans notre pays.

La première de ces causes, « la reconstitution d'une partie des usines du Nord » a été signalée par M. Theunis dans un discours qu'il prononça à la Chambre des Représentants en mars 1922. Dès le début de 1920, par suite d'un travail énorme et de l'étroite collaboration qui n'avait cessé d'exister entre patrons et ouvriers depuis l'armistice, par suite aussi des moindres destructions et de la non-transformation des fabriques pendant la guerre, l'industrie belge a joui par rapport à l'industrie française d'une avance considérable; dans bien des cas les usines ont travaillé à plein rendement et, produisant plus qu'il n'était nécessaire pour la consommation intérieure, ont été en mesure d'exporter. Il n'est donc pas surprenant qu'elles aient été dans une très large mesure appelées à collaborer à la reconstitution des départements français sinistrés. Mais peu à peu, la France a regagné l'avance que la Belgique avait sur elle : elle a donc été capable de satisfaire à une grande partie de ses propres besoins et ne s'est plus trouvée dans la nécessité de faire un aussi large appel à l'étranger qu'en 1920. La Belgique avait profité de l'avance prise par elle : celle-ci disparue, elle ne pouvait prétendre aux mêmes avantages que lorsqu'elle en jouissait.

La crise industrielle qui s'est abattue sur le monde entier en 1920 ne pouvait pas épargner la Belgique : il était naturel que la France, comme les autres nations, restreigne ses achats à l'extérieur; de ce que l'industrie belge en ait souffert peut-on faire grief à la France ?

Une autre cause de la baisse des exportations belges dans notre pays réside dans la transformation qu'a subie du fait de la guerre la production française : avant 1914 la France n'était pas un pays industriel; c'était surtout un pays agricole; pendant et après les hostilités son développement industriel a été énorme: de nombreuses usines ont été créées qu'il a fallu, la paix signée, aménager en vue d'une production autre que celle pour laquelle elles avaient été construites mais qu'il était impossible de laisser inactives. L'incorporation au territoire douanier français du bassin de la Sarre a accru la capacité de production de notre pays; de même la réunion au bassin de Briey des terrains miniers situés dans les anciennes provinces annexées. D'autre part les produits alsaciens et lorrains sont venus remplacer sur le marché français une quantité équivalente de marchandises étrangères et notamment belges.

La concurrence des autres pays a également contribué à réduire les ventes de la Belgique à la France : certains Etats dont la monnaie avait subi par rapport au franc français une plus forte dépréciation que le franc belge ont été de ce fait plus avantagés sur le marché français que les industriels de Liège et de Charleroi : la Tchéco-Slovaquie a pu, par exemple, prendre partiellement la place de la Belgique dans un domaine où cependant cette dernière n'avait auparavant aucun concurrent sérieux, celui des produits de verrerie : alors que l'industrie belge (concentrée dans les environs de Charleroi) avait vendu à la France, en 1920, 64.556 tonnes de produits de verrerie représentant une valeur de 102 millions 193.000 francs elle n'en fournit plus, en 1921, que 11.058 valant 23.282.000 francs (il est vrai qu'en 1913 elle n'en avait vendu que 6.649 t.).

Enfin pour certaines marchandises les transactions ont été à peu près impossibles entre la France et la Belgique sans qu'intervienne, ici non plus, la

question des droits de douane : nous voulons parler des produits manufacturés dont le prix de revient (et par suite le prix de vente) était plus élevé en Belgique qu'en France : tel était le cas d'un grand nombre de produits métallurgiques : les bandages de roues pour locomotives et wagons, par exemple, étaient offerts à 52 francs en France alors qu'ils en valaient 122 à Liège. Il n'est pas étonnant que pour ces marchandises les ventes belges aient été nulles; le contraire eut été tout à fait anormal.

Les causes du fléchissement constaté dans les exportations belges en 1921 par rapport à 1920 sont donc complexes et variées; en n'en retenant qu'une, en faisant retomber toute la responsabilité de la régression des ventes belges sur le seul tarif douanier français, on usait d'un procédé commode mais à la vérité peu loyal. C'était donner une explication par trop simpliste à une situation qui, bien que très regrettable, était, somme toute, assez naturelle.

2° Les autres considérations développées dans l'étude de la *Revue Générale* sont de moindre importance : Peut-on, en effet, soutenir sérieusement que « l'intérêt de la Belgique est de développer ses exportations de produits fabriqués en premier lieu vers l'Allemagne, puis vers la Suisse, l'Italie, l'Argentine et la Grande-Bretagne et seulement après vers la France » parce que la valeur à la tonne des produits vendus à ce dernier pays ne le classe qu'au sixième rang ? Autant vaudrait dire que s'il existe un pays auquel la Belgique ne fournit chaque année que quelques kilogrammes d'une marchandise de grande valeur, c'est à lui que doivent aller les sympathies de la Belgique: ce pays se classerait, en effet, au premier rang des clients du royaume au point de vue de la valeur au kilogramme des produits achetés; or, il est permis de douter que le commerce avec cet Etat enrichisse vraiment celui qui s'y livre.

Faut-il se montrer surpris de ce que, parmi les

marchandises achetées par l'Argentine figure une forte proportion d'objets manufacturés : 86 o/o alors que la France n'en achète que jusqu'à concurrence de 32 o/o ? Deux raisons peuvent être données pour expliquer ce fait : en premier lieu il est naturel qu'un pays essentiellement agricole comme l'Argentine achète surtout des produits industriels et qu'un Etat comme la France demande principalement des matières premières; ensuite l'expérience montre que les objets manufacturés ayant une grande valeur sous un tonnage restreint s'exportent au loin tandis que les matières brutes se vendent le plus souvent dans les Etats voisins du pays exportateur. N'ayant à la tonne qu'une faible valeur, ces marchandises ne supporteraient pas, en général, les frais d'un transport lointain et subissent, de ce fait, ce que l'on est convenu d'appeler « la protection de la distance ». Il est dans l'ordre que la France achète à la Belgique relativement moins de produits fabriqués et relativement plus de matières premières que l'Argentine.

Quant à la théorie suivant laquelle « la Belgique, comme tout commerçant, comme tout industriel, a un plus grand intérêt à vendre une tonne de marchandises à mille francs que mille tonnes à un franc » on peut se demander si tous les Belges en sont partisans : les directeurs des Compagnies de transport, par exemple, doivent professer sur ce point une opinion opposée à celle de la *Revue Générale*. En France on a plutôt tendance à soutenir la théorie contraire : n'y regrette-t-on pas par-dessus tout, l'inexistence de marchandises lourdes et encombrantes susceptibles d'assurer à la marine marchande un fret de sortie avantageux ?

Enfin la France achetant à la Belgique une grande quantité de matières premières (6.460.000 tonnes en 1921) et beaucoup moins de produits fabriqués, il est normal que la valeur à la tonne des

exportations belges vers ce pays soit faible si on la compare à celle des ventes aux autres États.

Malgré la diminution de ses achats de produits fabriqués en Belgique, la France est restée pour cette dernière un débouché des plus importants; si elle a restreint sa consommation en 1921 c'est par suite de circonstances naturelles, ce n'est pas parce que les droits de douane ont empêché l'arrivée sur son territoire des marchandises étrangères.

On a beaucoup insisté sur la réduction des ventes de produits belges à la France : peut-être, avant de mener une campagne injuste contre celle-ci, eût-il été utile de voir si elle-même n'avait pas souffert de la crise mondiale ? On se serait alors aperçu que, bien que supérieures en quantité en 1921 à ce qu'elles étaient en 1920, les exportations de la France en Belgique avaient, dans le même laps de temps, diminué de valeur; on aurait remarqué que malgré l'augmentation de valeur, les ventes françaises en Belgique demeuraient de beaucoup inférieures, comme tonnage, à ce qu'elles étaient en 1913. On aurait constaté également qu'au total la balance commerciale n'était pas aussi défavorable à la Belgique qu'on voulait bien le dire : si la France n'a acheté que pour 1.638 millions de marchandises belges en 1921 contre 2.527 millions en 1920 elle ne lui a vendu que pour 1.784 millions : le déficit de la balance commerciale de la Belgique n'était donc, en ce qui concerne ses relations avec la France, que de 146 millions de francs; l'année précédente, son excédent avait été d'environ 210 millions : pour l'ensemble des deux années la Belgique conservait, par conséquent, une balance favorable .

De ce que la balance du commerce avait changé de signe ne pouvait d'ailleurs être tirée aucune conclusion sérieuse, la Belgique vendant normalement

moins à la France qu'elle ne lui achète. Enfin si l'on avait cherché quelle part avait la Belgique dans le commerce extérieur de notre pays on aurait constaté peu de modifications par rapport à l'avant-guerre, le royaume ayant, en 1921 comme en 1913, fourni à la France le quinzième environ de ce que celle-ci avait acheté au dehors.

Le marché français demeurait donc un débouché intéressant pour la production belge; la campagne qui tendait à le représenter comme secondaire et comme destiné à perdre peu à peu l'importance qu'il conservait encore ne pouvait avoir qu'un but : détacher la Belgique de la France au point de vue économique pour l'en séparer plus facilement ensuite sous le rapport politique.

D'ailleurs ce marché ne pouvait que prendre de l'extension si, comme le souhaitaient ceux qui avaient en vue le véritable intérêt des deux pays, un accord économique était conclu : celui-ci aurait eu pour premier résultat le développement des échanges commerciaux : la France devait naturellement préférer les produits belges à tous autres et notamment aux marchandises germaniques. Ne les favorisait-elle pas déjà, de façon indirecte, en interdisant l'entrée de son territoire, ou tout au moins en la rendant plus difficile, aux articles allemands ? L'empire colonial français qu'une convention conclue entre les deux pays ouvrirait à l'industrie belge, ne devait-il pas constituer un débouché au moins aussi important que les dominions britanniques vers lesquels certains conseillaient d'orienter le commerce belge ? Le programme Sarraut n'y ouvrirait-il pas d'immenses horizons aux nations industrielles susceptibles d'exporter de grandes quantités d'objets manufacturés, à la Belgique notamment ? En échange de ce qu'elle vendrait aux colonies françaises, celle-ci serait, en outre, assurée d'en recevoir les matières premières qui lui font

défaut et qu'elle ne peut se procurer sur le marché mondial qu'à des prix très élevés.

Arguments tendancieux et d'origine suspecte, voilà ce qui était à la base de la campagne menée vers le mois de mars 1922 contre le régime douanier français et — par dessus lui — contre la France.

Peut-être, au lieu d'accuser le protectionnisme français de restreindre les ventes de la Belgique, aurait-il été plus utile de chercher les vraies causes du marasme dans lequel se trouvait l'industrie belge et d'étudier les remèdes à y apporter. On y aurait vu au premier rang la crise mondiale à laquelle aucun Etat n'a échappé et la concurrence allemande favorisée par la chute du mark et contre laquelle des mesures plus énergiques que celles qui furent prises, auraient pu être édictées.

Avant de faire porter toute la responsabilité de la situation sur la France, il aurait été équitable de prendre en considération tout ce que celle-ci avait fait en faveur de son alliée : d'abord le règlement (incomplet, il est vrai) de la question des surtaxes, ensuite l'adhésion du gouvernement français à la convention signée en juillet 1921 par la Belgique et le Luxembourg; on aurait dû également ne pas oublier l'attitude désintéressée de la France dans la question des chemins de fer luxembourgeois (14-15).

(14) D'autres avantages d'ordre industriel ou commercial ont été aussi consentis par la France à la Belgique. Parmi eux, en dehors de l'accord de 1921 sur les surtaxes se trouvent des dérogations générales à certaines prohibitions d'entrée, des réductions de coefficients, des mesures destinées à faciliter l'emploi de la main-d'œuvre belge en France pendant la période de reconstruction ou à favoriser certaines industries belges de finissage.

(15) Les attaques dirigées contre la politique douanière françaises furent reprises à la fin de l'année 1922 mais avec moins de vigueur qu'en février et mars. Elles furent d'ailleurs rapidement abandonnées: il ne pouvait, à cette époque, être

SECTION II

La question des coefficients de majoration; les conversations de 1921

Les diverses mesures qui avaient été prises tant en France qu'en Belgique depuis 1919 dans le but de rétablir l'incidence ancienne des droits de douane étaient de nature à restreindre les échanges commerciaux entre les deux pays, tout au moins en ce qui concerne certaines marchandises. Si elles avaient été, en général, assez modérées jusqu'au début de l'année 1921 il n'en était plus de même depuis que la limite que l'on s'était primitivement imposée comme taux maximum des coefficients était dépassée. D'autre part le mouvement de baisse des prix

sérieusement question de critiquer le régime douanier de la France, des pourparlers (qui aboutirent à l'accord de mai 1923) étant alors en cours, pourparlers dont le but était justement de modifier les droits français en tenant compte des demandes belges.

Beaucoup plus intéressante à signaler est la réaction qui se produisit chez nos voisins lorsqu'en janvier 1923 il fut question de l'impôt du double décime ; on sait qu'un projet de loi tendant à majorer de 20 0/0 tous les impôts perçus pour le compte de l'Etat fut alors déposé par le gouvernement français sur le bureau de la Chambre. Ce projet fit l'objet de nombreux commentaires en Belgique où on prétendit que le nouvel impôt aurait pour effet d'accentuer dans une forte mesure la protection douanière française et qu'il pèserait plus lourdement sur la production étrangère que sur la production française (cf. notamment l'Echo de la Bourse : 17-1-23). Par suite de l'opposition qui se manifesta au Parlement le projet de loi instituant le double décime ne fut pas voté. Lorsqu'il fut repris au début de 1924 il ne donna pas lieu aux mêmes objections de la part de la Belgique, les droits de douane étant exemptés du droit supplémentaire qu'il établissait.

Enfin des réclamations furent également présentées lors du dépôt par le sénateur Japy d'un amendement tendant à remplacer, en ce qui concerne les importations, la taxe uniforme de 1,10 0/0 (impôt sur le chiffre d'affaires) par des droits de quotité variable suivant la nature de la marchandise importée, son état de terminaison... amendement qui fut rejeté par la Commission sénatoriale des Finances.

consécutif à la crise industrielle dont souffrait le monde aurait dû normalement être suivi de la réduction du taux des multiplicateurs : or, aussi bien en Belgique qu'en France, ce sont des relèvements de droits que l'on décida.

On a vu plus haut qu'en ce qui concerne les produits fabriqués belges il se manifesta en 1921 une diminution considérable des quantités vendues : cette situation ne pouvait pas laisser indifférents les négociants et les industriels belges : aussi lorsque fut décidée en France la révision du taux des coefficients (mai-juin 1921) la Belgique demanda-t-elle à prendre connaissance des mesures douanière projetées par le gouvernement français. Déjà en mars et avril, le gouvernement royal avait formulé des réclamations assez nombreuses relatives pour la plupart aux majorations qu'avaient subies depuis le début de l'année les coefficients appliqués en France. Ses demandes visaient en particulier certains produits métallurgiques, les produits horticoles, les faïences, les articles de verrerie et de glacerie, les armes de commerce et les vis à bois.

Il semble qu'en France même tous les départements ministériels intéressés n'aient pas été d'accord sur le taux des coefficients à inscrire dans le décret en préparation ; aussi ceux qui faisaient remarquer qu'il était illogique de prendre pour base les valeurs arbitrées pour 1919 (plus élevées que les valeurs réelles de 1921) étaient-ils assez disposés à accueillir favorablement les réclamations formulées par l'étranger. Les protestations belges concernant le projet de relèvement des droits français ne furent d'ailleurs pas les seules : l'Angleterre et les Pays-Bas en élevèrent également.

Des mesures de rétorsion étant à craindre dans le cas où les demandes belges n'auraient pas été écoutées, il parut utile de procéder à une étude de celles-ci destinée à faire connaître s'il y avait intérêt

à en tenir compte et à atténuer certains des coefficients projetés.

Des délégués du gouvernement de Bruxelles furent entendus à Paris par les représentants de l'administration française mais comme on ne pouvait faire droit aux réclamations belges que si la Belgique accordait de son côté des avantages à la France, on leur fit tenir la liste des demandes françaises; celles-ci visaient différents articles de parfumerie et de l'industrie textile; la France réclamait également la réduction du coefficient sur le vin, son abaissement de 3 à 2.

Après quelques jours de discussion une entente partielle intervint : en échange d'avantages relatifs aux armes de commerce, aux vis à bois et à la chicorée, la Belgique consentit à réduire quelques-uns de ses coefficients.

La plus importante réclamation formulée par les Belges concernait les armes de commerce dont la France n'achetait plus à l'industrie liégeoise que des quantités beaucoup plus faibles qu'autrefois puisque, malgré la hausse des prix, la valeur totale importée avait été en 1920 à peu près égale à celle d'avant-guerre; les importations d'armes belges en France avaient eu une valeur de 3.700.000 francs en 1913, de 820.000 francs en 1919 et de 3.800.000 francs en 1920 sur une exportation totale belge qui était pour ces trois années de 23.600.000 francs, 6.600.000 et 34.500.000. Dès 1919 la Belgique avait demandé que des dérogations fussent apportées à l'interdiction d'importer en France des armes de commerce; le gouvernement de Paris n'avait alors autorisé que l'entrée d'un contingent réduit. En 1921, la Belgique refusa d'admettre que la question des armes fut traitée en même temps que les autres problèmes relatifs aux transactions commerciales franco-belges; elle demanda qu'au droit spécifique de 1.100 francs aux 100 kilos en tarif minimum (art. 581 du tarif

français) ne fut pas affecté un coefficient supérieur à 1,5; les fabricants français demandèrent le coefficient 3,5; la Commission des coefficients proposa le chiffre 2,2. L'accord se fit sur les bases suivantes : le droit spécifique serait remplacé par une taxe *ad valorem* dont le montant fut fixé à 25 o/o pour certaines catégories d'armes à feu, à 20 o/o pour les autres. Le décret du 29 juin 1921 enregistra cette transaction dans son article 2.

Les autres avantages accordés à la Belgique étaient d'importance secondaire : ils concernaient notamment les vis à bois pour lesquelles était maintenu le coefficient 3,5.

En échange de ces concessions, la Belgique consentit à réduire certains des coefficients qu'elle avait institués à l'entrée de produits français : l'arrêté royal du 30 juin 1921 abaissa les multiplicateurs affectés aux droits qui grèvent les fils de soie naturelle ou artificielle (coefficient abaissé de 5 à 4); les savons (de 4 à 3); la passementerie et la rubannerie (de 5 à 4); les courroies pour machines, etc...) Ces diminutions étaient en général conformes aux demandes françaises. Par contre aucun avantage n'était accordé aux viticulteurs français; il est vrai qu'en sens inverse les tarifs appliqués aux produits belges des industries verrière, cotonnière, linière et métallurgique furent maintenus sous réserve d'échanges de vue ultérieurs entre les fabricants des deux pays.

Si l'année 1921 n'a pas été marquée comme les années 1919 et 1922-23 par d'importantes rencontres entre délégués français et belges, elle a vu expérimenter pour la première fois une méthode nouvelle de négociation : c'est en 1921, en effet, que les industriels et négociants des deux Etats, au lieu de servir simplement de conseillers des gouvernements furent appelés à prendre contact entre eux. Des échanges de vues auxquels ils devaient procéder on

parut, dans certains milieux, attendre beaucoup. On pensa que les conférences entre industriels seraient susceptibles de réaliser sans modification profonde des tarifs douaniers des accords franco-belges sur des points spéciaux. Ces accords une fois conclus seraient entérinés par les gouvernements et insérés dans la convention générale destinée à régler les relations commerciales des deux nations.

C'est surtout en Belgique, semble-t-il, que les espoirs les plus vastes furent fondés sur le nouveau mode de négociation; en France on envisagea les conversations entre producteurs sous un angle assez restreint : il ne s'agissait pas, disait-on, de substituer l'initiative privée à l'initiative gouvernementale mais de procéder à une enquête commune et contradictoire; tandis qu'en Belgique on considérait les pourparlers à venir comme des négociations où les industriels joueraient le rôle de techniciens, en France, au contraire, on les considérait comme des échanges de vues pouvant éventuellement motiver des retouches tarifaires mais n'engageant en aucune manière la responsabilité du gouvernement : la tendance était de n'assigner comme but aux entretiens entre industriels que celui d'éclairer les questions qui se posaient et d'en élucider les données; somme toute il s'agissait, suivant une expression qui fut alors employée, de « donner à la Belgique une preuve de bonne volonté ».

Il est bien évident que, partant d'une conception aussi étroite, on ne pouvait aboutir à de vastes résultats; et de fait, les conversations qui eurent lieu furent rapidement abandonnées.

Si restreint que fut son but la méthode nouvelle de négociation ne reçut pas des producteurs français un accueil chaleureux : aussitôt que parut dans la presse une note annonçant que des échanges de vues entre industriels français et belges allaient commencer, s'élevèrent de toutes parts de vives pro-

testations; les métallurgistes, les représentants de l'industrie textile et de la verrerie déclarèrent que de telles conversations consacraient, en fait, la légitimité d'une intervention étrangère dans l'élaboration du tarif douanier français. Leurs arguments étaient les suivants : « Des négociations particulières portant sur les produits d'une industrie ne pourront que gêner le gouvernement dans les discussions qu'il a seul qualité pour mener et qui doivent porter sur l'ensemble de la production des deux pays intéressés. Il faut prendre garde de ne pas laisser, par des conversations trop fragmentées, nos industries se désolidariser les unes des autres : des pourparlers économiques ne peuvent être menés avec succès qu'autant que, de chaque côté, le négociateur est en mesure de compenser les concessions accordées sur un produit par celles obtenues sur un autre. En commençant par traiter isolément chacune des questions où l'étranger a des demandes à faire valoir, la France sera inévitablement exposée à consentir des concessions dont elle chercherait en vain à obtenir ensuite la contre-partie. » (*Journée Industrielle* : 21-7-21.)

Il est incontestable que le système des entretiens privés entre industriels présentait, s'il était poussé trop loin, de graves dangers : mais pourvu que les gouvernements ne fussent pas liés par les accords conclus entre producteurs concurrents mais qu'ils pussent les modifier et les coordonner de façon à les faire rentrer dans une convention générale, ce système était susceptible de rendre de grands services.

Les pouvoirs publics parvinrent à lever l'opposition faite par les industriels français et les amenèrent à consentir à participer aux négociations; celles-ci devaient avoir lieu en octobre : en fait seules eurent lieu des entrevues entre verriers : elles firent apparaître la lamentable situation dans laquelle se trouvait en France l'industrie des verres à vitres et

des verres coulés. Les Belges durent reconnaître qu'un abaissement des droits perçus à l'entrée dans notre pays ruinerait les producteurs nationaux sans permettre d'augmenter sensiblement le tonnage des ventes belges. A l'exportation la concurrence était pour les Français impossible à soutenir à cause des frais plus élevés de fabrication et de la différence des frets. Seule l'industrie de la glacerie se trouvait dans une situation particulière : des ententes ou cartels fonctionnaient dès avant la guerre et avaient été remis en vigueur après l'armistice : de cette façon Belges et Français évitaient de se faire une concurrence ruineuse.

L'échec auquel aboutirent les conversations entre verriers n'encouragea pas les représentants des autres industries à se rencontrer avec leurs concurrents ; des entrevues entre métallurgistes, entre délégués des industries textiles avaient été projetées : elles n'eurent pas lieu.

Il était intéressant de signaler les tentatives faites en 1921. Si elles n'eurent pas de résultat, elles marquèrent néanmoins une date dans l'histoire des relations commerciales franco-belges depuis la guerre. Les raisons de leur échec sont multiples : il semble surtout que les gouvernements ne firent pas tout ce qu'ils auraient dû faire pour aboutir à un résultat important : « Au cours de ces négociations, les gouvernements ont manqué des deux côtés de persévérance et de ténacité, a-t-on écrit avec quelque raison (*Les Echos*, 15 février 1922) : les conversations ont été bien souvent abandonnées alors qu'il aurait suffi d'un peu de bonne volonté ou même de volonté tout court pour les mener à bonne fin. Mais il semblait par moments que l'on saisisait avec empressement les prétextes les plus futiles pour suspendre les négociations. Dans la question des coefficients de majoration, des entraves ont été apportées par ceux-là mêmes qui avaient mission de faciliter

le rapprochement économique entre les deux pays. »

Il faut reconnaître, il est vrai, que les circonstances n'étaient pas très favorables en 1921 à la conclusion d'accords importants entre la France et la Belgique. Les difficultés rencontrées dans l'élaboration de la convention d'union belgo-luxembourgeoise contribuèrent pour une large part à retarder l'ouverture des négociations franco-belges. L'hypothèse d'une entente à trois ayant été écartée, il était impossible d'entamer des pourparlers entre Paris et Bruxelles avant que le statut luxembourgeois eut été fixé. De lui découlerait en effet une situation économique nouvelle dont les négociateurs français et belges devraient tenir compte. Si une union douanière était conclue entre la Belgique et le Luxembourg, la France serait amenée à demander des dédommagements pour le désintéressement dont elle aurait fait preuve et qui fatalement aurait pour elle de fâcheuses conséquences. L'accord serait-il impossible à réaliser, il faudrait alors revenir soit à l'idée d'une entente tripartite, soit à la conception d'une union douanière franco-luxembourgeoise.

Il était donc difficile de songer à conclure entre la France et la Belgique une convention économique générale. Néanmoins des accords particuliers relatifs à des industries déterminées auraient pu intervenir; ils auraient été par la suite incorporés dans l'acte diplomatique dont la conclusion apparaissait de plus en plus nécessaire. Aussi faut-il regretter qu'aucune solution ferme (à part celles qui furent sanctionnées par le décret du 29 juin et l'arrêté royal du 30) n'ait été trouvée. De telles solutions auraient, en effet, permis d'éviter des frictions entre deux pays dont les intérêts politiques sont concordants mais dont, malheureusement, les intérêts économiques sont trop souvent opposés.

CHAPITRE V

Les surtaxes d'entrepôt et d'origine

Parmi les questions franco-belges les plus difficiles à résoudre, l'une des plus importantes était celle des surtaxes d'entrepôt et d'origine qui fut la pierre d'achoppement des pourparlers économiques engagés entre les deux pays après la guerre, notamment en 1919. La solution du problème posé par l'existence des surtaxes, déjà recherchée avant 1914, n'a été obtenue plus de quatre ans après l'armistice qu'au prix des plus grandes difficultés et, pour certains intérêts, que moyennant de lourds sacrifices.

Peut-être avant d'examiner comment la question se posait, quelle influence la guerre eut sur elle, de quelle manière on arriva à une conclusion, est-il nécessaire d'indiquer en quelques mots ce que sont les surtaxes.

Les droits de douane à l'importation protègent l'industrie nationale et, dans quelques pays, l'agriculture. La marine marchande est souvent favorisée par rapport aux marines étrangères par l'institution d'avantages à son profit : la surtaxe de pavillon, le privilège de l'intercourse coloniale, le monopole du cabotage entre ports nationaux ou coloniaux, l'exemption ou la réduction de taxes dans les ports, l'allocation de primes diverses... etc. Les ports nationaux, à leur tour, ont demandé à être protégés contre leurs concurrents étrangers. Cette protection fut reconnue nécessaire pour favoriser l'importation directe en France des produits étrangers : pendant longtemps toutes les marchandises provenant des contrées extra-européennes furent débarquées

en Angleterre et de là réexpédiées dans les ports des pays consommateurs. On chercha le moyen de les faire parvenir en droiture dans ces ports et dans ce but on imagina de créer une taxe spéciale sur les marchandises arrivées dans leur lieu de destination après passage par un pays étranger. Ces taxes spéciales sont devenues la surtaxe d'entrepôt et la surtaxe d'origine.

La surtaxe d'entrepôt est un droit en général additionnel qui est perçu par la douane sur les marchandises importées des pays extra-européens par la voie d'un pays d'Europe; les marchandises qui sont passées par un pays tiers situé en dehors de l'Europe sont considérées comme arrivées en droiture; les mêmes principes s'appliquent, qu'il s'agisse d'importations par mer ou d'importations par terre. Bien que perçue par l'Administration des Douanes, la surtaxe d'entrepôt n'est pas, à proprement parler, un droit de douane; à la différence de celui-ci, elle ne frappe pas la marchandise pour elle-même et selon le degré de main-d'œuvre qu'elle a reçu, suivant son poids ou sa valeur, mais à raison de ses conditions de transport.

Quoique sa perception ait pour conséquence de procurer des ressources au Trésor, la surtaxe n'a aucun caractère fiscal; elle a pour but unique de favoriser les relations directes de la France avec les pays extra-européens: elle protège donc à la fois les ports maritimes et la marine marchande. Elle est perçue sur les marchandises exemptes de droit de douane comme sur les marchandises taxées; son taux normal est de 3 fr. 60 par quintal: il n'est donc pas tenu compte de la nature ou de la valeur du produit importé: c'est ainsi que le minerai de cuivre et le thé sont imposés dans les mêmes proportions. Quelques produits d'origine extra-européenne sont dispensés du paiement de la surtaxe, de même que

ceux qui ne peuvent pas normalement être importés en droiture.

La surtaxe d'entrepôt constitue un avantage incontestable pour les ports français, pour deux raisons principales :

1° Elle favorise l'importation directe et, par là, accroît le trafic de ces ports à l'entrée ; le trafic à la sortie se trouve également augmenté parce que les armateurs, pour ne pas laisser repartir leurs navires à vide, consentent aux exportateurs des frets moins élevés, ce qui a pour effet d'attirer dans les ports nationaux des marchandises qui, sous un régime de libre concurrence, se dirigeraient vers les ports étrangers pour y être embarquées ;

2° Elle a permis la constitution dans les ports français de marchés où viennent s'approvisionner l'industrie nationale et certaines branches de la production étrangère ; la production nationale est à la fois favorisée et désavantagée par l'existence de cette taxe. Elle est favorisée parce que, grâce à l'existence de stocks de matières premières dans les ports, elle peut souvent s'approvisionner dans des conditions meilleures que celles qu'elle devrait subir si elle était obligée de faire ses achats dans les entrepôts étrangers ; certains frais (par exemple ceux du transport de la marchandise de l'étranger en France) lui sont évités, mais les avantages dont elle jouit à ce point de vue peuvent être réduits à néant, ou tout au moins être fortement diminués, si les conditions de transport à destination du port national sont plus onéreuses que celles à destination d'un port étranger : si l'écart entre les frets est élevé, il peut compenser, au détriment de l'industrie nationale, l'avantage que celle-ci aurait à s'approvisionner dans les ports de son pays ; dans ce cas, la surtaxe joue encore son rôle protecteur des ports français, dont elle accroît le trafic, mais elle n'a, vis-à-vis de l'industrie, qu'un effet : celui d'augmenter le prix des ma-

tières premières. La production indigène peut aussi se trouver désavantagée par l'institution de la surtaxe d'entrepôt, parce que souvent, surtout dans les régions du Nord et de l'Est, elle s'approvisionnerait plus facilement et dans de meilleures conditions dans les ports étrangers que dans les ports nationaux si ce droit supplémentaire n'existait pas. En fait, la surtaxe ferme, pour beaucoup de produits, tout le nord de la France au bon marché de la vie et du prix de revient en supprimant l'action bienfaisante du port d'Anvers. Frappant la matière première importée indirectement, elle augmente le coût de production du produit fabriqué, ce qui peut être désastreux lorsqu'il s'agit d'une industrie exportatrice.

La surtaxe d'origine a le même but que la surtaxe d'entrepôt, avec laquelle elle présente d'ailleurs la plus grande analogie ; mais elle est applicable aux marchandises d'origine européenne importées d'ailleurs que des pays de production ou de fabrication. Tandis que la surtaxe d'entrepôt porte sur la presque généralité des marchandises, la surtaxe d'origine n'atteint qu'un très petit nombre de produits (surtout des produits naturels). Par rapport à la nomenclature du tarif, cette seconde surtaxe constitue donc l'exception, tandis que la première est la règle générale ; les marchandises surtaxées sont énumérées au tableau D annexé à la loi du 11 janvier 1892 ; le taux varie, suivant le produit frappé, entre 0 fr. 75 et 5 francs par quintal. Le paiement est dû en cas d'importation par mer et d'importation par terre.

Avant la guerre, des réclamations s'élevaient déjà en Belgique contre le régime des surtaxes en vigueur en France : à l'importation, beaucoup de marchandises, qui, normalement, auraient été envoyées *via* Anvers ou un autre port belge, étaient artificiellement détournées par la voie de Dunker-

que, de Rouen ou du Havre par le fait des surtaxes et des tarifs spéciaux de chemins de fer. A l'exportation, les surtaxes ne jouant pas, la libre concurrence était rétablie : beaucoup de produits français allaient s'embarquer à Anvers, où les conditions de transport étaient plus favorables que dans les ports français. Les statistiques du trafic entre les ports maritimes et les régions du Nord et de l'Est montrent que les importations par Dunkerque, Rouen et le Havre étaient beaucoup plus considérables que les exportations, parce que les surtaxes ne jouaient qu'en leur faveur : une enquête faite avant la guerre auprès de la Compagnie de l'Est a démontré que ce réseau expédiait sur le Havre, Rouen et Dunkerque environ 275.000 tonnes par an et qu'il en recevait plus de 510.000 tonnes.

Le bassin lorrain et toute la région industrielle de l'Est étaient compris dans l'hinterland d'Anvers, qui en est le port le plus proche ; il aurait été naturel que tout le trafic de ces riches contrées se fît par le port belge : par l'effet d'une législation étrangère, celui-ci se trouvait dépossédé d'une partie de son arrière-pays : de là des protestations qui n'eurent d'ailleurs aucun résultat. Il est cependant difficile de nier que, comme l'ont fait remarquer les Belges, les surtaxes instituées contre le port de Londres et, d'une façon générale, les ports anglais, jouaient principalement avant la guerre à l'encontre d'Anvers.

L'institution des surtaxes intéressait également le port de Gand, beaucoup plus rapproché qu'Anvers de la France, mais dont le trafic est considérablement inférieur. La zone de pénétration de Gand, pour les marchandises qu'importe ce port (les houilles anglaises, les produits britanniques, etc.), aurait été très étendue dans la région du Nord si les ports français n'avaient pas joui de la protection des surtaxes.

Si Anvers, et, à un moindre degré, les autres ports belges, n'avaient pas en France, tout au moins au point de vue des importations, la jouissance complète de leur hinterland naturel, il n'existait, par contre, aucun obstacle pour leurs relations avec les autres parties de celui-ci : en ce qui concerne notamment l'Alsace et la Lorraine, les Allemands n'avaient établi aucun droit pour détourner le trafic de son cours normal. Les vraies côtes de l'Allemagne occidentale, ce sont les côtes belges et hollandaises : « L'Allemagne (occidentale) est comme un homme qui a des servitudes sur une maison voisine » (1).

Les Allemands avaient nettement compris dans quelle situation étaient les pays de la rive gauche du Rhin ; loin de dérouter les marchandises qui en provenaient ou y étaient destinées, vers leurs ports nationaux, Brême et Hambourg, situés excentriquement par rapport à ces régions, ils avaient laissé jouer la concurrence entre les deux ports qui, naturellement, se partagent le trafic des pays rhénans : Rotterdam et Anvers. Dans ces deux villes, ils avaient cherché à occuper la première place ; on peut s'étonner de constater qu'Anvers ait conservé avant la guerre une clientèle très nombreuse en Allemagne, alors que Rotterdam possédait des moyens matériels bien plus puissants pour les transports fluviaux vers ce pays : les marchandises en vrac ou par grandes masses y trouvaient de merveilleuses conditions de déchargement direct du navire de mer dans le bateau de rivière. Le port hollandais est mieux situé que son concurrent belge pour faire le commerce avec l'Allemagne et l'Alsace-Lorraine : il se trouve à l'embouchure du Rhin ; au contraire, Anvers n'est pas relié directement par eau aux pays rhénans ; les marchandises, pour y parvenir ou en partir, ont un parcours beaucoup plus long à effec-

(1) Edm. Picard : discours au Sénat (1906).

tuer. Mais il semble que la politique allemande ait tendu à maintenir un certain équilibre entre les deux ports : l'Empire allemand ne pouvait pas abandonner l'admirable point stratégique qu'est Anvers ; les Belges, de leur côté, pensaient n'avoir qu'à se féliciter de l'infiltration germanique. Si le port de l'Escaut avait conservé en grande partie sa fonction de transit de et pour les pays rhénans, il le devait à une force que son concurrent, plus récemment créé, ne possédait pas au même degré : la force des capitaux. Rotterdam faisait surtout le commerce des marchandises pondéreuses (minerais, etc.) et avait réussi à détourner d'Anvers une partie de son trafic de céréales ; le port belge recevait, comme marchandises destinées à l'Allemagne, celles qui, sous un plus faible tonnage, représentaient une plus grande valeur et dont le commerce réclamait, par conséquent, plus d'expérience et de capitaux : la laine, le coton, les peaux, etc. Avant les hostilités, la différence de fret maritime était le plus souvent en faveur de Rotterdam ; en outre, les transports par eau, au départ du port belge, étaient plus onéreux qu'au départ du port hollandais, principalement à cause du parcours supplémentaire d'Anvers à Dordrecht : la différence de fret fluvial à destination de l'Alsace était alors de 0 fr. 50 à 0 fr. 60 par tonne.

Ces diverses considérations expliquent qu'avant la guerre le port maritime des provinces annexées était Rotterdam, bien plutôt qu'Anvers : tandis que le port hollandais envoya, en 1913, à Strasbourg, par la voie fluviale, 320.000 tonnes, le port belge n'en expédia que 108.000 tonnes, soit environ le quart du tonnage total importé par cette voie en Alsace-Lorraine ; la part d'Anvers, relativement au trafic total de ces provinces, diminuait d'année en année : Strasbourg ne recevait que 7 0/0 des marchandises débarquées sur les quais de l'Escaut.

Les surtaxes nuisaient, avant 1914, au dévelop-

pement du grand port alsacien ; elles l'empêchaient d'étendre sa zone d'influence à l'est de la France, alors que, pour cette région, la voie du Rhin eût été, pour certaines marchandises, la voie naturelle d'importation.

En résumé, en 1913, la protection des ports français avait pour conséquences principales : 1° de restreindre l'importation en France par la voie d'Anvers et de Gand ; 2° d'empêcher Strasbourg de jouer dans l'Est français le rôle auquel la nature l'avait destiné ; 3° de contribuer, ainsi qu'il est fatal lorsqu'il s'agit d'une mesure protectionniste, à l'enchérissement des objets de consommation : si les surtaxes avaient permis la création de marchés et, par suite, la constitution de stocks de matières premières dans les ports, elles avaient pour résultat d'augmenter le coût de divers produits étrangers en empêchant l'arrivée par la voie la plus économique. Si la protection qu'elles instituaient en faveur des ports profitait indirectement à une partie de l'industrie nationale, elle nuisait souvent à certaines branches de la production et aux entreprises situées dans les régions du Nord et de l'Est.

La désannexion de l'Alsace-Lorraine a posé toute une série de problèmes nouveaux, les uns d'ordre politique (application de la législation française dans les provinces recouvrées, etc.), les autres d'ordre économique (valorisation des marks, avenir économique des départements désannexés, etc.). Parmi ces derniers, il en était dont la solution ne pouvait pas ne pas dépendre de la décision qui interviendrait quant à l'introduction du régime des surtaxes dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

L'avenir des ports de Strasbourg et d'Anvers, le développement des ports français, le ravitaillement de l'Alsace-Lorraine, la prospérité future de l'industrie, du commerce et de l'agriculture des pro-

vinces recouvrées étaient en corrélation très étroite avec la question de l'application des surtaxes dans les départements que la victoire restituait à la France. Aussi, dès le 30 janvier 1919, intervint un décret qui rendit le régime douanier français applicable aux trois départements alsaciens-lorrains, détachés du Zollverein. Les droits de douane perçus en France allaient y être exigibles, ainsi que les surtaxes en cas d'importation par la voie d'un pays étranger.

L'extension de la législation douanière aux nouveaux territoires français devait avoir une importante conséquence : celle de réduire au profit du Havre, de Rouen et de Dunkerque l'hinterland du grand port belge ; la perception d'un droit supplémentaire sur les produits importés par Rotterdam et Anvers ne pourrait avoir d'autre résultat qu'une diminution de trafic entre ces ports et l'Alsace-Lorraine ; en ce qui concerne le port hollandais, la question présentait pour les Alliés un médiocre intérêt ; il n'en était pas de même en ce qui concerne Anvers, déjà fortement éprouvé par la guerre : son arrière-pays allemand risquait de lui être enlevé ; si la France n'accordait aucune exemption de surtaxes, il serait impossible de maintenir les relations qui, autrefois, s'étaient établies entre le Reichsland et le port de l'Escaut ; le commerce des départements désannexés se trouverait artificiellement détourné vers les ports français, comme l'était en 1914 et comme continuait de l'être après la victoire celui des provinces du Nord et de l'Est.

La perception des surtaxes à l'entrée en Alsace-Lorraine aurait comme conséquence une augmentation du prix des diverses marchandises dans ces contrées ; si les importateurs persistaient à faire venir les matières premières ou les produits qu'ils achetaient, par la même voie que sous le régime allemand, leurs prix d'achat seraient majorés dans

une forte proportion ; s'ils s'approvisionnaient dans les ports français, ils auraient des frais de transport considérables à payer, les expéditions devant se faire en majeure partie par chemin de fer. Il résulterait de là que le coût de la vie augmenterait à l'intérieur des provinces considérées et que l'exportation se trouverait réduite, puisque l'industrie serait dans des conditions de production moins favorables qu'auparavant.

Si l'extension du régime des surtaxes nuisait à Anvers et à Rotterdam, elle ne pouvait que profiter aux ports français de la mer du Nord et de la Manche ; avant la guerre, le trafic entre ceux-ci et les provinces arrachées à la France par le traité du 10 mai 1871 était peu considérable à cause de la grande distance séparant ces points d'arrivée et de consommation ; Anvers et son concurrent hollandais avaient d'ailleurs une telle force d'attraction que toute lutte entreprise contre eux n'aurait pu qu'échouer. Pour certains produits cependant l'industrie alsacienne faisait des achats assez importants en France : les usines de textiles de la région de Mulhouse, par exemple, achetaient une partie du coton qui leur était nécessaire sur la place du Havre, mais ce trafic ne concernait que quelques produits pour lesquels les marchés établis dans les ports français avaient acquis une renommée mondiale.

La défaite des empires centraux, si elle réduisait l'hinterland d'Anvers, augmentait celui des ports français de trois départements particulièrement riches ; il était naturel que les chambres de commerce de ces ports fissent tout ce qui était en leur pouvoir pour maintenir les courants commerciaux dans le sens où les orientaient les circonstances et le décret du 30 janvier 1919. Ce sens n'était pas le plus favorable aux intérêts des commerçants et des industriels établis dans les provinces détachées du Zollverein. Il nuisait gravement à la Belgique ;

aussi ne faut-il pas s'étonner de voir comment se répartissaient les adversaires et les partisans du régime des surtaxes : d'un côté les Anversois et les Alsaciens-Lorrains, de l'autre les ports maritimes français.

Sous le régime allemand l'Alsace et la Lorraine durent une grande partie de leur prospérité au fait qu'elles avaient su se procurer l'accès de la voie du Rhin : Anvers et Rotterdam étaient devenus ce que la nature les destinait à être : les avant-ports de Strasbourg. Les Chambres de commerce de Metz, de Strasbourg, de Mulhouse et de Colmar comprirent dès l'armistice que l'introduction du système des surtaxes ne pouvait que nuire aux régions sur les intérêts desquelles elles avaient à veiller : l'application de ces droits supplémentaires non seulement anéantirait en particulier la situation acquise par la ville de Strasbourg mais ruinerait tous ses espoirs d'avenir; on peut objecter que du fait de la suppression de la frontière vosgienne le port français du Rhin voyait son arrière-pays considérablement étendu : mais quelle utilité y aurait-il à cela si Strasbourg ne pouvait plus recevoir de marchandises : or c'est là le résultat auquel devait fatalement conduire la perception du droit de 36 francs par tonne sur les matières premières et les produits importés. Il convient en outre d'observer que cette extension de l'arrière-pays de Strasbourg avait comme contre-partie la perte des débouchés que ce port avait avant la guerre en Allemagne : la frontière de l'Ouest était reportée à l'Est : l'arrière-pays strasbourgeois était déplacé mais non agrandi. Tous les sacrifices consentis pour la création du port l'auraient été en vain; les nombreux importateurs établis dans la ville seraient ruinés; le marché de Strasbourg disparaîtrait. Par l'effet d'un système de protection institué en faveur de quelques ports, la France perdrait l'un des plus grands profits qu'elle retirait de sa victoire : le gain

d'un « port admirable sur un fleuve prodigieux » (2).

« L'intérêt de l'Alsace, a-t-on écrit, dans un journal wallon francophile, la *Meuse*, est que son trafic passe par Anvers (il faut ajouter : et par Rotterdam). Strasbourg est un port de mer : obliger le trafic strasbourgeois à passer par le Havre ou Dunkerque, c'est réduire Strasbourg au rang de port fluvial, c'est sa ruine. » Obliger le trafic strasbourgeois à emprunter une autre voie que celle du Rhin ou des lignes belges, c'est priver la France de tous les avantages que le fret rhénan lui offre pour l'importation des céréales, de nombreuses denrées coloniales et d'une quantité d'autres marchandises qui affluent dans les ports belges et hollandais (3). Surtaxer les produits que Strasbourg peut recevoir par la voie naturelle d'importation qu'est pour lui le Rhin, c'est priver ce port de marchandises et par suite lui interdire tout trafic avec les régions françaises de l'Est et c'est l'empêcher de continuer la lutte qu'il avait entreprise autrefois contre les autres ports rhénans : Mannheim, Ludwigshafen...

Par le fait des surtaxes Strasbourg ne retirait aucun profit de son rattachement à un pays doté d'un immense empire colonial : l'importation de produits coloniaux en Alsace-Lorraine et l'exportation des produits de ces provinces dans les colonies devraient se faire par les ports français ce qui augmenterait considérablement les prix de revient; en effet, si elles s'effectuaient par la Belgique ou la Hollande, les marchandises perdraient le bénéfice de leur nationalité et à l'entrée dans les colonies ou dans les départements désannexés devraient payer les droits de douane perçus sur les importations étran-

(2) J. Moreux dans le *Monde nouveau économique* : 12 janvier 1919.

(3) Cf. le 29^e rapport annuel de la Chambre de Commerce belge de Paris (1919).

gères : aussi bien en ce qui concerne le commerce avec l'empire colonial français qu'en ce qui touche les relations avec les pays étrangers, Strasbourg devrait sa ruine à la législation française protectrice des ports de mer.

Alors qu'il était haut-commissaire de la République en Alsace-Lorraine, M. Alexandre Millerand a d'un mot caractérisé la situation en disant que « la surtaxe d'entrepôt est une question vitale pour Strasbourg. »

Dès que les décisions de la Conférence économique interalliée de 1916 furent connues, il apparut clairement que la prospérité future d'Anvers serait difficilement compatible avec une application rigoureuse des principes sur lesquels les délégués des nations alliées s'étaient mis d'accord : la guerre économique contre l'Allemagne aurait pour résultat de priver le port de l'Escaut de son arrière-pays germanique. Les Anversois craignirent les concurrences les plus variées pour l'avenir : déjà avant 1914, leur port commençait à être abandonné au profit de Rotterdam pour les importations de céréales russes, roumaines, argentines : ils considéraient à la même époque comme une menace les améliorations apportées au port de Dunkerque. Les craintes belges furent exprimées et en même temps accrues par la publication d'un ouvrage sur « le port d'Anvers et la conférence économique de Paris » dont l'auteur, M. Max Oboussier, présenta sous les couleurs les plus sombres la situation future du port belge.

Fidèle au système des compensations qu'il invoquait dans d'autres domaines, le gouvernement royal demanda, lors des pourparlers de 1916-17, la suppression complète du régime des surtaxes : sans méconnaître l'importance du service que lui avait rendu l'héroïque Belgique en août 1914, la France fit observer que la suppression complète du régime des surtaxes pour les produits importés après em-

prunt du territoire belge nuirait gravement aux ports français. Elle rappela qu'il ne tenait qu'au gouvernement royal d'obtenir cette suppression en acceptant l'union douanière que proposait le Cabinet de Paris. Puisque le gouvernement du Havre refusait de conclure une union aussi intime il ne pouvait demander à la France de consentir un sacrifice d'une telle importance au détriment de ses ports et de sa marine marchande.

Les lois instituant les surtaxes ne pouvant pas être abrogées, on étudia divers systèmes tendant à accorder à Anvers des compensations pour les détournements de trafic qui, pour ce port, seraient la conséquence de la guerre : la suppression des surtaxes pour certains articles ou la réduction de leur taux pour d'autres ne semblèrent pas susceptibles de donner satisfaction aux réclamations anversoises. Une modification de la législation française relative à la marine marchande, à la navigation maritime et au régime des ports de façon à favoriser le transport en droiture autrement que par le moyen d'une surtaxation des marchandises ne parut pas davantage sauvegarder suffisamment les intérêts de la Belgique.

Trois moyens permettant d'atteindre ce but et de constituer à Anvers un hinterland en France et dans les pays voisins sans que les principes généraux de la législation douanière française fussent modifiés se présentaient mais ne furent pas proposés à l'examen du gouvernement royal : peut-être ne furent-ils pas aperçus lors des négociations.

Le premier — qui devait par la suite faire l'objet d'une proposition au Cabinet de Bruxelles — consistait en une transformation d'une particularité du système douanier de la France : les conventions passées par notre pays prévoyaient un régime spécial pour les produits allemands et autrichiens importés en France après avoir été embarqués dans cer-

ains ports hollandais : ces derniers étaient considérés comme ports nationaux d'embarquement ; à leur arrivée les marchandises en faveur desquelles ce régime avait été institué étaient exemptées du paiement de la surtaxe d'origine : la convention franco-néerlandaise de 1884 (4) stipulait que « les produits originaires des Etats limitrophes des Pays-Bas (5) qui jouiront en France du traitement de la nation la plus favorisée seront admis à leur importation en France sous les mêmes conditions que les articles similaires néerlandais importés directement des Pays-Bas » lorsqu'ils seront expédiés par Amsterdam, Rotterdam, Flessingue, Dordrecht ou Harlingue. Le privilège accordé à titre gratuit aux Pays-Bas profitait aux Empires centraux : il aurait pu paraître intéressant de supprimer cette faveur aux uns et aux autres et de créer au profit du port de l'Escaut un régime analogue qui aurait été applicable aux produits de l'Est français, de l'Alsace-Lorraine, de la Suisse, de la Hollande et même de l'Italie septentrionale.

Cette première compensation ne paraît pas avoir été examinée pendant la guerre ; à vrai dire elle n'aurait peut-être pas eu l'importance qu'elle semble avoir de prime abord : la surtaxe d'origine ne vise en effet que quelques marchandises ; la concession faite au port belge n'aurait pas été considérable puisque l'exemption n'aurait été accordée que pour un trafic assez réduit. Peut-être faut-il voir dans ce fait la raison pour laquelle elle ne fut pas étudiée en 1916-17.

La seconde compensation qui pouvait être envisagée mais qui, pas plus que la précédente, ne le fut pendant les hostilités, consistait à détourner vers Anvers les marchandises et les produits qui se diri-

(4) Cette convention fut maintenue en vigueur après la dénonciation de 1892.

(5) Postérieurement les produits autrichiens furent admis à bénéficier du même régime.

geaient autrefois vers les ports hollandais ou allemands. Cette solution avait pour la France un énorme avantage : elle créait un hinterland au port belge, ce qui était le résultat recherché, sans nuire aux ports français; cette dérivation d'une partie du trafic de Rotterdam et de Hambourg vers la Belgique pouvait être obtenue par la réalisation d'un programme étudié dans ce but et dont les principales dispositions auraient été les suivantes : a) suppression du privilège accordé aux ports néerlandais par le traité de 1884 et création d'un régime identique en faveur d'Anvers; b) amélioration du réseau navigable franco-belgo-rhénan; c) entente entre les chemins de fer français et belges de manière à établir des tarifs répondant au but poursuivi et permettant d'incliner l'axe des transports internationaux du Gothard sur le Simplon et des lignes de la rive droite du Rhin sur celles d'Alsace-Lorraine, du Luxembourg et de Belgique. Ce second mode de compensation au profit d'Anvers ne pouvait pas être admis après la guerre : en effet le détournement du trafic vers la Belgique constituait un manque à gagner pour Dunkerque, Rouen et le Havre; les Chambres de commerce de ces villes n'admirent pas que la victoire ne leur profitât pas. Elles n'entendirent pas, du moins avant juin 1919, partager avec le port belge le trafic alsacien-lorrain.

Le troisième avantage qui aurait pu être accordé à Anvers aurait été de substituer ce port au Havre ou à Dunkerque comme tête de ligne des navires desservant l'Amérique, l'Afrique et l'Extrême-Orient et d'en faire une escale d'anciennes ou de nouvelles lignes vers les pays scandinaves et, éventuellement, la Russie. La marine française n'aurait pu que tirer profit de la fréquentation du port belge. Il est intéressant de noter qu'après la guerre les compagnies françaises de navigation s'aperçurent de l'intérêt qu'elles avaient à remplacer sur les rives de l'Escaut

les compagnies allemandes; aussi dès 1919 vit-on le pavillon français tenir le second rang à Anvers. Sans intervention des gouvernements, dont la question ne dépendait pas, l'initiative privée accorda ainsi au port belge une des compensations qu'il pouvait réclamer; on doit cependant regretter qu'après avoir occupé jusqu'en 1921 cette place honorable dans le classement des navires par nationalités, le pavillon tricolore ait rétrogradé au quatrième rang en 1922 et au sixième en 1923 (6).

Le décret du 30 janvier 1919 eut pour effet d'étendre aux provinces recouvrées le système douanier français et, par conséquent, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux surtaxes d'entrepôt et d'origine. Des protestations furent aussitôt élevées par les Anversois et les Alsaciens-Lorrains; les uns et les autres firent observer qu'il était illogique que le retour des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle à la France fut néfaste aux industriels et aux commerçants qui y étaient établis et qu'il portât préjudice à la Belgique qui, en prenant part à la lutte, avait contribué à les délivrer. « Les partisans de la suppression des surtaxes eurent à combattre l'obstination bien compréhensible mais strictement locale des Chambres de commerce de Dunkerque, de Boulogne, de Calais, de Rouen, de Dieppe, du Havre... qui voyaient dans la suppression des surtaxes d'origine et d'entrepôt une menace pour la prospérité de leurs ports » (7).

Quelles étaient, en 1919, les demandes de la Belgique, de l'Alsace-Lorraine et des Chambres de commerce maritimes ?

Le point capital des négociations engagées entre

(6) Ce recul est dû principalement à l'arrêt de la fourniture de charbons de réparations. Cf. le Journal de la Marine Marchande : 10-5-1923, p. 537.

(7) 29^e rapport annuel de la Chambre de Commerce belge de Paris.

les deux gouvernements de juin à octobre 1919 était, aux yeux de la délégation belge, la suppression au bénéfice des ports du royaume, des surtaxes d'entrepôt et d'origine. La campagne poursuivie en Belgique dès la rentrée du gouvernement du Havre, campagne qui avait été préparée durant les hostilités, forçait le gouvernement royal à mettre au premier plan de ses revendications l'exonération de tout droit supplémentaire pour les produits européens ou extra-européens importés en France après emprunt du territoire belge.

L'Alsace-Lorraine réclamait la liberté du trafic notamment en faveur du port de Strasbourg; elle voulait le maintien du régime d'avant-guerre : sans distinguer entre Anvers et Rotterdam, elle demandait que ses relations avec les Etats étrangers ne fussent pas entravées.

Des différences, au premier examen presque insensibles, existaient entre les réclamations belges et alsaciennes-lorraines : les premières tendaient à l'abrogation, pour tout le territoire de la République, du régime institué en faveur des ports maritimes; elles avaient pour but l'extension en France de l'hinterland d'Anvers et de Gand; ce que la Belgique perdait (ou croyait perdre) en Allemagne, elle voulait l'obtenir en France; en réalité la question ne se posait plus comme en 1916 : la Belgique n'entendait nullement renoncer à faire le transit des produits allemands : tandis que, pendant la guerre, on avait envisagé la perte pour Anvers de son arrière-pays germanique, en 1919, au contraire, la Belgique avait fait connaître sa volonté de ne pas laisser échapper une partie de son trafic; elle n'avait pas, par suite, une aussi importante compensation à demander à la France que si les décisions prises lors de la conférence économique interalliée avaient été mises à exécution.

Les réclamations belges excédaient de beaucoup

le rétablissement du *statu quo ante bellum* : non seulement nos alliés demandaient que la liberté du trafic qui existait en 1914 pour les relations entre le royaume et les provinces annexées fut restaurée mais ils sollicitaient la création d'un régime analogue entre leur pays et la France entière. Les revendications alsaciennes et lorraines visaient uniquement le rétablissement de la situation d'avant-guerre; les provinces désannexées désiraient recevoir par la voie du Rhin ou les voies ferrées belges, allemandes ou hollandaises, les produits étrangers dans les mêmes conditions qu'avant les hostilités, c'est-à-dire sans aucune surtaxe; leurs représentants semblent avoir estimé que la substitution du tarif douanier français au tarif du Zollverein constituait une charge suffisante pour les consommateurs alsaciens-lorrains.

Les mobiles dont s'inspiraient les demandes des Alsaciens-Lorrains se trouvent résumés dans un rapport présenté au Comité d'entente franco-belge : « Les Alsaciens attachent une énorme importance à l'avenir du port de Strasbourg; ce port, supérieurement outillé, atteignait avant la guerre un tonnage de marchandises de presque deux millions de tonnes. Non seulement il ne doit pas être amoindri par le rattachement à la Mère-Patrie mais les Strasbourgeois ont l'ambition de faire jouer à Strasbourg français un rôle plus brillant que celui de Strasbourg allemand. Strasbourg ne doit pas seulement être le principal port français de navigation intérieure; les Alsaciens rêvent plus encore, à savoir d'en faire une sorte de port de mer à l'intérieur, la rive du Rhin étant considérée comme une sorte de prolongement du littoral de la mer du Nord, Strasbourg comme un arrière-port des grands ports de cette mer. Le Rhin doit permettre aux marchandises d'outre-mer d'arriver dans tout l'Est de la France par la voie la plus courte et la moins coûteuse. » Les représentants de l'Alsace-Lorraine estimaient d'autre part que l'exonération des surtaxes au profit des produits importés

par la voie du Rhin ne nuirait pas beaucoup aux ports de la mer du Nord et de la Manche : « La Chambre de commerce de Strasbourg, lit-on dans le même rapport, ne saurait partager la crainte que la suppression des surtaxes n'oriente la totalité du trafic vers le Rhin au détriment des ports français ; ceux-ci retiendraient sans aucun doute tout le trafic qui revient naturellement à la voie ferrée par le caractère même de la marchandise ; pour ce trafic les débouchés des ports français se trouveront agrandis par le retour de nos provinces à la France. La voie du Rhin n'entre en ligne de compte que pour les matières pondéreuses et de valeur moindre qui supportent un transport d'une certaine durée sans trop grande perte d'intérêts et pour celles-là la zone d'influence de la voie rhénane, sa faculté de concurrencer la voie ferrée, trouve sa limite naturelle par le jeu libre de la concurrence entre les différents moyens de transport. Le dommage causé aux ports français ne saurait donc être très considérable. »

En fait, si l'on avait donné satisfaction aux revendications présentées par les représentants des départements désannexés, ce n'est pas la situation d'avant-guerre qui aurait été rétablie mais une autre plus favorable : en effet, la frontière vosgienne étant supprimée, les importateurs de Metz, de Strasbourg, auraient reçu sans surtaxe non seulement des marchandises destinées à l'Alsace-Lorraine mais aussi des produits à réexpédier dans tout l'Est français : ils auraient fait une dure concurrence aux négociants établis dans les ports de mer : c'est afin d'éviter cette lutte que les Chambres de commerce maritimes s'opposaient à toute modification de la législation douanière.

Pour mettre fin au conflit qui séparait partisans et adversaires du régime des surtaxes on envisagea un système transactionnel : celui du contingent-

ment (8); deux modalités furent examinées : 1° la première consistait à exonérer de tout droit additionnel une certaine quantité de chaque marchandise : au delà du chiffre fixé le droit aurait été perçu intégralement ou partiellement; 2° on aurait déterminé pour chaque produit un pourcentage dans la limite duquel la surtaxe aurait été supprimée ou fortement réduite ; au delà elle aurait été intégralement perçue. Le régime du contingentement ne paraît pas avoir reçu l'approbation unanime des départements ministériels intéressés dans la question ; on fit remarquer avec juste raison qu'il avait de graves inconvénients pratiques, que l'administration devait tendre, après la guerre, à réduire ses interventions et sa surveillance au minimum, ce qui est incompatible avec l'établissement de contingents. D'ailleurs un tel système différerait trop de celui que proposaient les Belges pour qu'il pût obtenir l'agrément de ceux-ci ; aussi ne semble-t-il avoir fait l'objet d'aucune proposition ferme.

Aucun projet de règlement de la question des surtaxes ne pouvait être soumis au gouvernement royal avant que l'accord se fût fait entre Français. Sur quelle bases celui-ci pouvait-il intervenir ? Les ports français réclamaient avant tout que l'on ne touchât pas à la surtaxe d'entrepôt en ce qui concerne les marchandises pour lesquelles il existe des marchés organisés en France, notamment les cotons et les cafés pour le Havre, les laines de la Plata pour Dunkerque. De son côté l'Alsace tenait à ce que sa réunion à la France n'ait pas pour elle, au point de vue des importations et des exportations, des conséquences préjudiciables ; les revendications des provinces désannexées étaient incompatibles avec les garanties accordées aux ports du Nord. Des pourpar-

(8) Evidemment ce système ne fut envisagé qu'en ce qui concerne les importations via la Belgique.

lers furent engagés entre les ports du Havre, de Dunkerque, de Boulogne, de Dieppe et en général tous les ports représentés dans l'Association des Grands Ports d'une part et les Chambres de Commerce d'Alsace-Lorraine d'autre part à l'effet d'obtenir l'exonération des surtaxes pour les produits arrivant à Strasbourg par la voie d'Anvers et du Rhin. Un rapport de M. Néron, député, membre de la Commission des Douanes, constate que « la plupart des Chambres de commerce des ports de mer français, bien qu'ardemment attachées au maintien des surtaxes, comprirent la situation du port de Strasbourg et demandèrent en sa faveur des tempéraments à l'article 2 de la loi du 11 janvier 1892 ». En effet, après de longues négociations un compromis put être établi qui fut agréé par tous les intéressés : il consistait à réserver la protection de la surtaxe d'entrepôt aux quelques marchandises faisant l'objet de marchés commerciaux : les cotons, la laine, les cafés, le cacao, les poivres et les épices (9). Il était même entendu que ces marchandises seraient dispensées du paiement de la surtaxe à leur arrivée à Strasbourg lorsqu'elles parviendraient dans cette ville sous connaissement direct de leur pays d'origine. Ainsi, par exemple, les cotons ne seraient soumis qu'au paiement du droit de douane ordinaire s'ils arrivaient dans le port rhénan français sous connaissement direct ; au contraire les cotons achetés à Anvers et expédiés ensuite en Alsace paieraient la surtaxe. Ce régime spécial établi de concert par les Chambres de commerce intéressées ne serait accordé qu'aux marchandises transitant par Anvers ; d'où un privilège pour ce port : les importations faites par une autre voie, notamment par Rotterdam, continueraient à être soumises au paiement de la surtaxe.

(9) A cette liste on avait proposé d'ajouter les cuirs mais l'association des grands ports avait ultérieurement renoncé au maintien de la surtaxe en ce qui les concerne.

L'accord entre l'Alsace-Lorraine et les ports français avait pu être réalisé parce qu'il était apparu que la perte d'un trafic considérable résultant de la levée de la surtaxe d'entrepôt et d'origine pour tous les produits autres que ceux dits « à marché » pouvait être compensée par la protection accordée aux marchés commerciaux que les ports du Nord ont créés pour certaines marchandises; privés au bénéfice d'Anvers de mouvements aussi importants que ceux des minerais de manganèse destinés à la métallurgie lorraine ou de certains autres articles qui comportent un tonnage considérable (céréales...) les ports du Nord retrouveraient dans l'extension à l'Alsace-Lorraine du rayon d'action de leurs marchés commerciaux une compensation peut-être insuffisante mais du moins assez appréciable pour que, prenant en considération les sacrifices de la Belgique pendant les hostilités, ils pussent lever l'opposition irréductible que jusque-là ils avaient faite à toute modification du régime des surtaxes.

L'accord réalisé entre Français, il fallait attendre que la Belgique, demanderesse, fit connaître ses revendications; on a vu ci-dessus que les Belges réclamèrent la suppression complète des surtaxes. Quels arguments invoquèrent-ils ? Pourquoi la France ne pouvait-elle leur donner entière satisfaction ?

« C'est en invoquant l'intérêt commun de la Belgique et de l'Alsace-Lorraine, voire même de la France entière, que les Belges plaidèrent en toutes circonstances la cause de la suppression des surtaxes d'entrepôt et d'origine » (10). Les Belges estimèrent que les concessions qu'ils demandaient avantageraient la production en France même : l'intérêt essentiel du producteur et du consommateur est

(10) 29^e rapport annuel de la Chambre de Commerce belge de Paris.

d'être approvisionné à bon marché en matières premières et de profiter pleinement et sans restriction de la concurrence que peuvent se faire les différents ports et les divers modes de transport. La suppression de la surtaxe favoriserait dans chaque port l'équilibre du trafic d'exportation et du trafic d'importation qui est nécessaire pour abaisser le prix des frets : en effet la surtaxe d'entrepôt qui oblige à importer des marchandises en France par des ports où manque tout fret de retour maintient artificiellement l'élévation du prix de transport à destination de ce pays : en définitive c'est la production française qui souffre de cette situation. Le déséquilibre du trafic des ports se répercuterait selon les Belges sur le trafic des voies ferrées et empêcherait toute exploitation rationnelle du réseau français. Les représentants de la Belgique firent remarquer que les marchés maintenus en France grâce aux surtaxes ont nécessairement le caractère de marchés nationaux, c'est-à-dire de marchés fermés et qu'une grande industrie contrainte de s'approvisionner sur un de ces marchés est handicapée par rapport à une industrie rivale qui s'approvisionne sur un marché mondial.

Les Anversoïis déclarèrent également que la surtaxe d'entrepôt, instituée à l'origine dans le but de rendre la France indépendante des ports anglais, jouait surtout avant la guerre contre Anvers, qu'il était de l'intérêt des deux pays d'exploiter pleinement les avantages offerts par ce port, que l'avenir de Strasbourg se trouvait en jeu, son port ne pouvant prospérer et étendre son influence sur un large hinterland que si les marchandises lui parviennent à bon compte. D'autres arguments furent encore présentés pour réclamer l'abolition des surtaxes : le bénéfice retiré par la France de la protection de ses ports n'était pas sans contre-partie, la surtaxe étant

payée par l'ensemble des consommateurs et ne profitant qu'à un petit nombre de négociants; certains des motifs invoqués s'inspirèrent enfin de la nécessité de créer en faveur d'Anvers un hinterland en France, d'empêcher l'Allemagne de reprendre la place qu'elle occupait dans ce port avant la guerre, etc...

La France ne crut pas pouvoir imposer à ses ports nationaux le sacrifice que la Belgique demandait; la suppression complète des surtaxes n'eût été possible que si le gouvernement royal avait accepté l'Union douanière : dans cette hypothèse en effet la suppression aurait été en quelque sorte automatique: l'assimilation des ports aurait suivi l'assimilation du régime douanier.

La Belgique refusant de lier sa destinée à celle de la France, celle-ci lui proposa deux concessions importantes; la première était la mise en œuvre de l'accord intervenu en juin entre les représentants de l'Alsace-Lorraine et ceux des ports français; on considérerait Strasbourg comme un port maritime français de sorte que les importations y arrivant par la voie d'Anvers seraient exonérées du paiement des surtaxes et que les produits exportés par l'Alsace-Lorraine à destination des colonies françaises ou de la France ne perdraient pas le bénéfice de leur nationalité en passant par la Belgique. En second lieu la France aurait accordé à la Belgique un avantage destiné à compenser les pertes que celle-ci pourrait subir dans ses relations avec les départements désannexés : ne pouvant pas instituer pour ceux-ci un régime douanier différent de celui qui serait applicable à l'ensemble du pays, la France se déclarait prête à supprimer, en faveur de la Belgique seule et pour tout le territoire français y compris l'Alsace-Lorraine, les surtaxes pour certains articles et à les réduire pour d'autres; elle entendait seulement les

maintenir intégralement pour les produits à marché.

Dans le but d'assimiler dans toute la mesure du possible les ports belges aux ports français au point de vue des importations, le gouvernement français proposait d'admettre au bénéfice du transport direct, c'est-à-dire d'exonérer des surtaxes les catégories ci-après de marchandises.

a) Les marchandises originaires des Etats limitrophes de la Belgique, arrivées par les voies de terre ou fluviales, avec ou sans emprunt de l'estuaire de la Zélande, dans les ports belges et réexpédiées en France directement par terre, par mer ou par canaux.

b) Les marchandises originaires et en provenance de pays extra-européens importées par les ports belges et transitant par les voies de terre ou fluviales avec ou sans emprunt de l'estuaire de la Zélande et dédouanées par des bureaux désignés à cet effet.

L'exonération serait accordée à ces marchandises à la seule condition qu'elles soient arrivées en droiture dans les ports belges; le bénéfice du transport direct serait refusé aux produits faisant l'objet de marchés : les laines, le coton, le café, le cacao, les poivres et épices.

c) Les marchandises originaires et en provenance de pays européens autres que les pays limitrophes de la Belgique, importées dans les mêmes conditions que ci-dessus (§ b); parmi elles seuls les bois seraient soumis au paiement de la surtaxe d'origine.

Le régime prévu pour l'Alsace-Lorraine était encore plus favorable : le port de Strasbourg aurait été assimilé à un port de mer français pour toutes les marchandises y arrivant par l'intermédiaire du port d'Anvers à la condition qu'elles fussent arrivées en droiture dans ce port. Les produits à marché auraient également été exemptés de toute sur-

taxe s'ils étaient parvenus dans le port belge sous connaissance direct pour Strasbourg.

Il importe de noter que ce régime ne pouvait être accordé à la Belgique que si l'accord économique alors en discussion était conclu; si les Belges voulaient en bénéficier, ils devaient fournir une contrepartie sérieuse.

Quels auraient été pour la Belgique et Strasbourg les avantages du régime proposé par la France?

Il était à prévoir en ce qui concerne le trafic rhénan qu'Anvers gagnerait peu à peu la part de Rotterdam qui, en 1913, était beaucoup plus importante que la sienne : 300.000 tonnes environ contre 100.000; en ce qui concerne le trafic par voie ferrée entre la Belgique et la Lorraine, les produits sur lesquels la surtaxe serait perçue ne représenteraient qu'un faible volume; les dégrèvements opérés sur d'autres articles destinés à l'ancien territoire douanier français feraient incontestablement plus que compenser la surcharge imposée à ce point de vue au commerce anversoïse. En outre les avantages prévus en faveur d'Anvers auraient pu être étendus aux autres ports belges, notamment à Gand.

En exonérant de la surtaxe les marchandises originaires des Etats limitrophes de la Belgique arrivées dans des conditions déterminées, la France étendait à celle-ci le régime concédé à la Hollande depuis 1884. Les produits pour lesquels la surtaxe aurait été maintenue à l'entrée en France et qui, par suite, continueraient à être détournés vers les ports du Nord au détriment de la Belgique, ne constituent qu'un trafic annuel de 42.000 tonnes c'est-à-dire relativement faible; au contraire ceux pour lesquels l'exonération aurait été accordée représentent un

tonnage très élevé : les manganèses à eux seuls représentent un trafic de 180.000 tonnes (11).

Pour l'Alsace-Lorraine les propositions françaises présentaient à la fois des avantages et des inconvénients : le commerce de ces provinces eut certainement été favorisé dans une large mesure par l'application du système projeté; les entraves qui y étaient apportées par le décret du 30 janvier 1919 auraient disparu pour la plupart; sur la situation d'avant-guerre il y aurait eu amélioration du fait de l'extension à tout l'Est français de l'hinterland de Strasbourg; de plus la production alsacienne aurait trouvé un débouché déjà vaste, mais encore susceptible d'un grand développement, dans les colonies françaises: elle aurait pu y envoyer ses produits sans que, du fait du passage par la Belgique ceux-ci perdent le bénéfice de leur nationalité.

Les inconvénients du régime proposé aux Belges étaient pour l'Alsace et la Lorraine de deux sortes : 1° ces provinces ne pourraient plus à l'avenir, acheter les marchandises à marché sur la place d'Anvers ni en Hollande ou ailleurs : elles devraient les acheter en France ou dans le pays d'origine. De là résulterait probablement une hausse des prix sur ces pro-

(11) Il avait été question de maintenir au profit de Dunkerque la surtaxe sur les minerais de manganèse mais cette proposition avait été abandonnée à cause de l'opposition à laquelle elle se serait heurtée de la part de la Belgique. Certains avaient pensé pouvoir maintenir la surtaxe sur cette matière première en l'abandonnant pour les poivres et épices mais on fit remarquer que ce serait une grosse perte pour le Havre et qu'il était préférable de renoncer à toute demande sur le manganèse plutôt que sur un article tel que les poivres et épices pour lequel un marché commercial était organisé dans un port français.

Avant les hostilités tout le minerai destiné aux usines de la Lorraine annexée était importé par la voie d'Anvers : de l'exonération de la surtaxe pour cette matière première il résulterait donc un manque à gagner et non une perte pour Dunkerque.

duits; 2° le régime prévu pour le port de Strasbourg ne lui assurait la détaxe que pour les marchandises reçues par la voie d'Anvers. Celles qui parviendraient dans le port rhénan via Rotterdam continueraient à payer la surtaxe : or les importations par la Hollande étaient, avant la guerre, trois fois plus importantes que par la Belgique; il est vrai que la préférence donnée à Anvers serait de nature à modifier considérablement cette proportion mais l'accès du Rhin par Anvers présente des difficultés et occasionne des frais qui menaçaient de réduire l'importation en franchise à destination de Strasbourg ou tout au moins d'empêcher Anvers de remplacer complètement Rotterdam : les frais de remorquage pour le trafic semi-maritime d'Anvers à Dordrecht sont particulièrement élevés en sorte que les marchandises arrivant par le port belge, outre qu'elles ont un parcours plus long à effectuer, sont chargées de frais plus considérables que celles qui arrivent par Rotterdam : il était à craindre que la différence des frets n'absorbât une partie de l'intérêt qu'on aurait à importer par la Belgique. Quoiqu'il en soit, du privilège accordé au port de l'Escaut au détriment de son concurrent il résulterait pour les marchandises un certain renchérissement. Les représentants des départements désannexés demandèrent pour obvier à cet inconvénient que la Belgique prît des mesures pour supprimer la différence des conditions de transport qui en était la cause; la France, faisant observer qu'en exonérant de la surtaxe les importations effectuées par Anvers elle renonçait aux avantages que lui conférait l'article 357 du traité de Versailles, pria le gouvernement belge de prendre l'engagement d'exonérer des frais de remorquage entre Anvers et Dordrecht les bateaux transportant des marchandises en provenance ou à destination de Strasbourg et d'effectuer dans un délai de sept ans

la jonction directe du Rhin avec la Meuse et l'Escaut et, avant l'expiration de trois années, le creusement du canal Anvers-Moerdijck. Si le gouvernement de Bruxelles prenait cet engagement, le transport par Anvers se trouverait ramené au taux du transport par Rotterdam et l'Alsace-Lorraine recevrait, pour le développement du port de Strasbourg, toutes les garanties nécessaires.

La Belgique se montra disposée à prendre à sa charge les frais de remorquage entre Anvers et Dordrecht en attendant la construction du canal à grande section Rhin-Meuse mais elle fit des réserves sur la création de la voie navigable Anvers-Moerdijck.

En ce qui concerne les ports français, il semble que l'extension à l'Alsace-Lorraine du régime des surtaxes pour les marchandises à marché (avec cependant cette modification de l'exonération en cas d'arrivée sous connaissement direct) constituait une compensation assez appréciable à la suppression de celles-ci pour les autres produits. Certainement le trafic se trouverait diminué au point de vue du tonnage mais les marchandises qui font l'objet de transactions importantes et dont le commerce exige une grande expérience et de nombreux capitaux, continueraient à passer par les ports nationaux : pour les cotons, par exemple, il était utile de conserver le marché du Havre qui avait subi, du fait de la dévastation du Nord de la France une forte réduction de sa puissance d'absorption; on peut d'ailleurs se demander si la suppression de la surtaxe sur le coton aurait profité véritablement à Anvers : il est fort probable que cette dernière place eut dû subir la concurrence du principal marché anglais, Manchester.

En ce qui concerne les bois on supprimait la surtaxe d'entrepôt mais non la surtaxe d'origine ; primitivement il avait été question, semble-t-il,

d'abaisser le taux de ces deux surtaxes mais de les laisser subsister : il est à remarquer qu'il n'existe pas en France de marché pour les bois mais que l'importation de cette marchandise donne lieu à un trafic important, notamment pour Fécamp.

En ce qui concerne les laines on maintenait la surtaxe, ce qui profitait surtout à Dunkerque (il faut noter qu'Anvers aurait pu continuer à recevoir en vue de la réexportation vers Strasbourg, les laines que la surtaxe ne frappe pas (12). Exonérer de la surtaxe les laines et les bois n'aurait donné à la Belgique qu'un tonnage supplémentaire de moins de 100.000 tonnes.

Il semble qu'en 1919 la Belgique ait voulu obtenir trop de concessions de la part de la France; ce que celle-ci lui proposait aurait largement rétabli la situation d'avant-guerre au point de vue du tonnage passant par Anvers. Mais s'ils ont toujours demandé ce rétablissement les Belges paraissent avoir surtout eu en vue la conquête du marché français pour les articles de valeur, pour ceux qui donnent lieu à d'importants déplacements de capitaux; ce qu'ils semblent avoir principalement recherché, ce n'est pas l'augmentation du tonnage passant par leurs ports, c'est l'augmentation de la valeur de ce tonnage. S'ils s'en étaient tenus à la notion de poids, ils auraient accueilli avec satisfaction les concessions françaises. Au contraire, voulant accaparer le trafic des produits de valeur, ils ne pouvaient pas se

(12) Les laines ne sont pas toujours surtaxées : il a été établi une discrimination suivant leur provenance ; la surtaxe d'entrepôt n'est pas perçue sur les laines des Indes, du Cap et d'Australie ; par contre elle atteint celles qui sont originaires de l'Amérique du Sud.

contenter de ce que leur offrait le gouvernement de la République. Et cependant, en leur faveur, bien des marchandises donnant lieu à des transactions importantes étaient exemptées de la surtaxe, les nitrates, les cuirs, le caoutchouc, le cuivre, etc. Les Anversois déclarèrent que le projet français continuait néanmoins à surtaxer des produits intéressants pour leur port : peut-être au point de vue de la valeur et du commerce lui-même est-ce exact; au point de vue du tonnage, ce ne l'était certainement pas; ils ne voulurent voir dans ce projet que le désir de faire d'Anvers un port de marchandises lourdes pour la France, le « Rotterdam » de cette dernière.

Une dernière tentative fut faite pour concilier les exigences belges et les intérêts français; certains proposèrent la suppression progressive des surtaxes pour tous les produits: leur taux aurait été réduit au bout de cinq ans de 30 o/o, puis dans une même proportion au bout de cinq autres années; le système de la surtaxation des marchandises arrivées autrement qu'en droiture aurait disparu au bout de quinze ans.

Cette proposition ne fut pas retenue par la Belgique qui estima trop lente la progression envisagée. En France même elle ne recueillit pas, semble-t-il, l'approbation unanime des milieux intéressés. Il est assez curieux de constater que les arguments invoqués en France contre elle n'ont qu'une portée assez faible et que la raison pour laquelle elle devait être rejetée ne fut entrevue par personne : on déclara, en effet, que la disparition progressive des surtaxes mènerait à l'union douanière dont ne voulaient pas nos alliés, que la surtaxe présenterait autant d'intérêt dans quinze ans qu'actuellement, qu'aucun ministre ne consentirait, en acceptant un tel système, à lier la politique commerciale future de ses successeurs, que les ports français abandonneraient les

travaux qu'ils effectuaient ou se préparaient à effectuer au lendemain de la guerre, etc. Le seul argument qui, à notre avis, eût été véritablement persuasif et, pour tout dire, sans réplique, ne fut invoqué par personne : c'est celui qui consiste à distinguer la surtaxe d'un droit de douane; ce dernier peut être élevé ou abaissé selon que le législateur s'inspire de principes protectionnistes ou libre échangeistes; au contraire, la surtaxe pour être efficace doit être prohibitive; si elle ne l'est pas (ce qui arrivera au bout de cinq ou de dix ans si on la réduit comme il était proposé) les marchandises qu'elle frappe passeront par leur voie naturelle d'importation; si l'on suppose que, réduite de 30 o/o au bout de cinq ans, la surtaxe cesse d'être prohibitive, toutes les marchandises destinées au Nord, au Nord-Est et à l'Est de la France (et peut-être même à d'autres régions) seront importées par Anvers : le maintien de la surtaxe dans la mesure où elle subsistera, soit 70 o/o, n'aura qu'un effet : celui d'augmenter le prix des marchandises; son rôle protecteur des ports aura complètement disparu. L'idée de décroissance est applicable à un droit de douane, non à une surtaxe d'entrepôt ou d'origine.

Les pourparlers engagés avec la Belgique avant la signature du traité de paix et poursuivis pendant l'été de 1919 ayant échoué, on se retrouvait dans la situation créée par le décret du 30 janvier 1919 : toutes les marchandises destinées à l'Alsace-Lorraine et importées autrement que par la voie des ports français continueraient d'être soumises au paiement des surtaxes; Strasbourg se trouverait ruiné.

Des mesures devaient être prises tant pour remédier à l'impression fâcheuse que pouvait causer la suspension des négociations que pour assurer au grand port alsacien un développement que l'appli-

cation de la législation douanière française compromettrait irrémédiablement; elles ont consisté en deux décisions unilatérales prises l'une par le cabinet de Paris, l'autre par celui de Bruxelles.

La décision du gouvernement français s'est manifestée dans le décret du 23 décembre 1919, promulgué assez tardivement puisque les négociations franco-belges étaient interrompues depuis le mois d'octobre. Elle s'inspirait des considérations suivantes : 1° les marchandises arrivant à Strasbourg par la voie d'Anvers seraient exonérées des surtaxes d'entrepôt et d'origine à l'exception des marchandises faisant l'objet de marchés commerciaux dans les ports de la mer du Nord et de la Manche qui ne bénéficieraient de l'exonération que si elles étaient accompagnées d'un connaissance direct de leur pays d'origine; 2° l'excédent des frais de transport entre Anvers et Strasbourg par rapport à ceux du transport par Rotterdam (c'est-à-dire les frais de remorquage entre le port belge et Dordrecht) serait assumé par le gouvernement royal; 3° pour éviter le détour qu'impose à la navigation rhénane le passage par Anvers alors que la voie d'accès normale vers Strasbourg est Rotterdam, la Belgique s'engagerait à construire dans un espace de trois ans le canal Anvers-Moerdijck et dans un délai de sept ans le canal à grande section Rhin-Meuse; 4° si ces conditions n'étaient pas remplies par le gouvernement belge dans le délai imparti, le gouvernement français retrouverait sa liberté d'action et pourrait étendre aux marchandises importées par Rotterdam l'exonération accordée jusque là exclusivement à celles qui étaient arrivées par Anvers.

La Belgique ayant décidé de prendre à sa charge les frais de remorquage entre son grand port et Dor-

drecht (13) le décret suivant parut le 23 décembre :
article unique :

« Sont considérées comme transportées en droiture toutes les marchandises arrivant à Strasbourg par le port d'Anvers et la voie du Rhin, à condition que ces marchandises soient accompagnées d'un certificat délivré par le bureau français d'Anvers et garantissant qu'elles sont arrivées en droiture dans ce port.

« Les laines, cotons, cafés, cacao, poivres et épices devront être, en outre, accompagnés de l'attestation délivrée par le même bureau qu'ils sont arrivés à Anvers sous connaissance direct pour Strasbourg.

« Les marchandises que des nécessités de navigation obligeraient à un transbordement en cours de route ne bénéficieront du transport direct que si, remplissant les conditions ci-dessus détaillées, elles sont en outre accompagnées d'un connaissance direct d'Anvers pour Strasbourg. »

Ce décret était destiné à constituer en quelque sorte la charte du port de Strasbourg. Il est à noter que le régime qu'il établissait n'était accordé qu'au grand port alsacien et non à toute l'Alsace-Lorraine; ce régime ne visait que les importations par la voie du Rhin et non celles effectuées par les voies ferrées ou les canaux. Il ne concernait que les marchandises arrivant par le port d'Anvers; les autres ports belges

(13) Le gouvernement royal prit l'engagement d'« effectuer gratuitement par la voie la plus courte sur le parcours Dordrecht-Anvers, à la remonte et à la descente, la traction des bateaux transportant des marchandises entre Anvers et Strasbourg, en provenance ou à destination d'un navire de mer ou d'un entrepôt du port. » Il prévoyait également la traction gratuite à la descente pour les bateaux vides affrétés en vue d'un transport d'Anvers à Strasbourg à la condition que ces bateaux transportent à la remonte des marchandises à destination de Strasbourg et en provenance d'un navire de mer ou d'un entrepôt du port.

et notamment Gand n'étaient nullement avantagés.

Pour que les marchandises fussent exonérées des surtaxes, un certain nombre de conditions étaient requises : il leur fallait : 1° arriver par Anvers et la voie du Rhin; 2° être importées par le port de Strasbourg; 3° être arrivées dans le port belge en droiture, c'est-à-dire sans être passées par un autre port européen; 4° s'il s'agissait de produits à marché, il était nécessaire pour que l'exonération fut accordée, que ces produits aient été expédiés sous connaissement direct de leur pays d'origine pour Strasbourg; s'il s'agissait de marchandises achetées à Anvers ou provenant des entrepôts de ce port, la surtaxe devrait être payée.

Le troisième alinéa du décret prévoyait le cas où la marchandise embarquée sur un chaland devrait être transbordée en cours de route : l'exonération de la surtaxe serait maintenue à la condition que la marchandise soit accompagnée d'un connaissement direct d'Anvers pour Strasbourg.

Ce régime aurait été relativement très favorable s'il avait été applicable à toutes les importations de l'Alsace-Lorraine effectuées par tous les ports belges et sans distinction entre les modes de transport possibles. Tel qu'il était stipulé il ne pouvait contenter parmi les intéressés que les ports français : en effet il n'excédait pas celui auquel ils avaient souscrit en juin 1919. Belges et Alsaciens-Lorrains le critiquèrent pour des raisons diverses.

Le gouvernement belge n'avait pas voulu s'engager à opérer la traction gratuite sur le parcours Anvers-Dordrecht jusqu'à la construction des deux canaux d'Anvers à Moerdijck et du Rhin à la Meuse; il n'avait consenti à prendre à sa charge les frais de remorquage que « jusqu'au moment où la convention économique actuellement en négociation entrerait en vigueur ». D'autre part, en lui notifiant

le décret du 23 décembre, le gouvernement français lui avait indiqué les conditions auxquelles serait subordonné le maintien du privilège accordé à Anvers : la Belgique devrait prendre toutes mesures utiles pour qu'ainsi obligé à se ravitailler par le port de l'Escaut, le port de Strasbourg ne se trouvât pas dans une situation plus défavorable que s'il avait pu utiliser son port d'importation normal : Rotterdam, que la France entendait, au moment de la signature de la paix, utiliser comme port d'importation ainsi que le prouve l'article 357 du traité de Versailles. Si le coût du fret par le port belge demeurerait trop élevé, la France pourrait être amenée à exonérer également de la surtaxe d'entrepôt les marchandises importées par la Hollande.

L'importation par le port d'Anvers présente certaines difficultés dues au parcours semi-maritime par l'estuaire de la Zélande : même après l'achèvement du canal Anvers-Moerdijk la navigation par la Belgique, bien que moins pénible qu'auparavant, présenterait par rapport à la navigation via Rotterdam l'inconvénient d'un allongement de parcours de deux jours environ dans chaque sens ; sans doute le remorquage gratuit ferait-il disparaître une partie des frais supplémentaires que le passage par Anvers comporte par rapport au passage par le port hollandais puisqu'il ne laisserait subsister à la charge de l'importateur alsacien que la dépense afférente au supplément de durée du voyage du chaland, mais la situation qui résulterait de l'allongement du parcours n'en causerait pas moins un certain préjudice au trafic rhénan français ; cette raison a incité les représentants de l'Alsace-Lorraine et en particulier ceux de Strasbourg à demander que les frais de port ne soient en aucun cas plus élevés à Anvers qu'à Rotterdam.

La gratuité du remorquage, l'abaissement des

frais de port à Anvers et même la construction du canal de Moerdijck n'étaient, en fait, que des palliatifs, des expédients : la solution véritable était que le parcours Anvers-Strasbourg devienne moins onéreux que le parcours Rotterdam-Strasbourg du fait même de l'état des voies de communication ; elle ne pouvait être réalisée que par la construction du canal Rhin-Meuse ; aussi est-ce en définitive à elle qu'aboutissaient les demandes de l'Alsace-Lorraine ; si celle-ci réclamait le maintien de la traction gratuite, l'exemption d'une partie des frais de port à Anvers, etc, ce n'était que pour le temps que dureraient les travaux du canal prévu par l'article 361 du traité de paix.

La nécessité où se trouvait la France d'exiger que la Belgique prenne toutes les mesures susceptibles d'intensifier le trafic Anvers-Strasbourg apparaissait déjà par cette seule considération que si le prix de fret par Anvers demeurait (comme il était au début de 1920) de 5 à 10 francs plus cher que le prix de fret par Rotterdam, ce serait, pour un trafic annuel probable de 700 à 800.000 tonnes une somme annuelle de 4 à 8 millions que la France paierait en grande partie à des transporteurs étrangers pour le seul avantage du port belge. Cette nécessité apparaissait également même avec des différences de fret moindres au point de vue de la concurrence sur les marchés internationaux : il aurait été inadmissible que la liaison de Strasbourg avec Anvers ait pour effet de favoriser les ports allemands concurrents : Karlsruhe, Mannheim, Kehl... : le négociant établi à Strasbourg ne sait généralement pas au moment de l'importation si la marchandise qu'il reçoit sera mise à la consommation ou réexpédiée à l'étranger : il se trouve, dans ce doute, obligé d'importer par le port qui l'exonère de la surtaxe d'entrepôt : or si les conditions de transport à partir d'Anvers étaient plus

onéreuses qu'à partir de Rotterdam, il serait handicapé vis-à-vis de ses concurrents travaillant avec le port néerlandais: le rôle international, essentiel pour la France, du port alsacien serait réduit à néant.

Pour appuyer leurs réclamations les Strasbourgeois déclaraient que si la Belgique ne prenait pas les mesures qui lui étaient demandées pour intensifier le trafic entre son principal port et celui de l'Alsace, on devrait rendre à Strasbourg son port d'importation normal en exonérant de la surtaxe les marchandises passant en transit direct par Rotterdam: Anvers conserverait dans ce cas l'avantage qui lui est accordé par le décret de décembre de faire expédier à Strasbourg les marchandises provenant de ses stocks, avantage que le port hollandais n'obtiendrait pas. Cette extension à Rotterdam de l'exonération des surtaxes permettrait au moins aux importateurs alsaciens qui voudraient recevoir sous connaissance direct du pays d'origine une marchandise par la voie du Rhin de le faire dans des conditions à peu près équivalentes à celles que supportent les importateurs allemands (14).

En réalité l'extension à Rotterdam du régime institué par le décret du 23 décembre en faveur de la Belgique ne pouvait pas, malgré les réclamations strasbourgeoises, être réalisée en 1920 pour différentes raisons :

a) Les ports du Nord qui avaient conclu en juin

(14) Les Alsaciens n'étaient pas opposés à ce qu'en échange de l'extension à Rotterdam de quelques-uns des avantages accordés à Anvers il fut réclamé au gouvernement hollandais certaines compensations. Ils étaient d'avis que les ports français ne pourraient s'élever contre une telle mesure destinée seulement à permettre l'application effective d'un principe par eux reconnu juste et conforme à l'intérêt général. La possibilité de l'extension à Rotterdam de l'exonération des surtaxes devait être un moyen d'action pour obliger la Belgique à égaliser le prix de revient des transports par Anvers et par Rotterdam.

1919 avec le port alsacien un *modus vivendi* dont la négociation avait été laborieuse auraient protesté contre toute extension de la concession par eux consentie : en effet ils avaient eu en vue non pas une préférence à accorder à Anvers mais la limitation géographique d'un régime qui leur portait préjudice.

b) En 1920 l'infériorité du prix de transport par la Hollande constituait une prime suffisante en faveur des ports de ce pays pour qu'il fût inutile d'y ajouter encore l'avantage du transport direct même limité aux marchandises arrivant sous connaissance direct pour Strasbourg. L'extension aux importations par Rotterdam et le Rhin des privilèges accordés aux importations par Anvers (qui n'aurait pu être envisagée sans une importante contre-partie de la part du gouvernement de la Haye) aurait, s'ajoutant aux avantages naturels dont jouissait le port néerlandais, abouti à l'abandon complet du port belge pour tout le trafic à destination ou en provenance de Strasbourg.

c) Au point de vue des négociations franco-belges suspendues par la nécessité de résoudre d'abord des questions d'ordre militaire ou politique, il aurait été inopportun de considérer que la Belgique avait, dès 1920, failli aux obligations que la France voulait lui imposer en échange de la préférence accordée à Anvers.

Si les réclamations des importateurs strasbourgeois paraissent justifiées dans une assez large mesure, il faut reconnaître que le décret du 23 décembre favorisait ces négociants par rapport à leurs concurrents alsaciens-lorrains : en effet le gouvernement français avait laissé subsister les surtaxes pour toutes les marchandises importées autrement que par la voie rhénane et le port de Strasbourg ; toutes les expéditions faites par voie ferrée notam-

ment demeuraient soumises au régime prévu par l'article 2 de la loi de 1892 ; aussi des protestations furent-elles élevées par les Alsaciens-Lorrains contre les surtaxes avec lesquelles ils n'avaient pas à compter avant la désannexion : les Chambres de Commerce des provinces recouvrées demandèrent que les facilités consenties au profit de Strasbourg fussent étendues aux trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle et prétendirent qu'en ne supprimant pas les surtaxes ou en ne modifiant pas le régime institué en décembre, la France risquait de faire reprendre à l'Allemagne une situation prépondérante à Anvers.

De son côté « la Belgique (15) estima que la mesure prise par le décret du 23 décembre 1919 était insuffisante et persista à demander pour Anvers et même pour les autres ports belges, l'exonération de la surtaxe d'entrepôt sur les marchandises extra-européennes arrivant dans ces ports et dirigées ensuite sur la France par chemins de fer, par voies terrestres ou fluviales. » L'application des surtaxes était considérée par nos alliés comme « une véritable pénalité infligée aux provinces reconquises et à la Belgique » (16).

Une vive campagne fut menée pour demander l'abolition des restrictions contenues dans le décret de décembre ; la Belgique fit valoir que le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France enlevait au port d'Anvers la liberté de trafic qu'il avait eue avec ces provinces au temps de leur incorporation à l'Empire allemand. En réalité cet argument était spécieux puisque si l'exonération concédée aux marchandises importées par Anvers se trouvait limitée en vertu du décret de décembre à celles qui sui-

(15) Rapport de M. Ed. - Néron, 1922. Doc. parlem., n° 4423.

(16) « Le Matin » d'Anvers : 26 juillet 1920.

vraient la voie du Rhin vers Strasbourg, elle n'était par contre accordée qu'aux marchandises arrivant à Strasbourg par Anvers à l'exclusion de celles y arrivant par Rotterdam (17) qui, jusque là, avait été le véritable port d'accès de l'Alsace à la mer; les statistiques suffirent à montrer l'avantage que la Belgique a recueilli du fait de cette exclusivité.

Malgré une recrudescence rapide du trafic d'Anvers qui égalait en décembre 1920 le mouvement de 1913, l'opinion belge fut persuadée que l'application aux frontières d'Alsace-Lorraine, à l'exception de Strasbourg, des surtaxes d'entrepôt et d'origine qui avaient constitué une barrière infranchissable du côté de la frontière française avant la guerre, aurait pour résultat de restreindre dans une large mesure l'hinterland du port d'Anvers. Pour faire droit à la campagne poursuivie en Belgique contre la législation douanière française, le gouvernement institua malgré la gestion déficitaire de ses chemins de fer, des tarifs préférentiels dans les ports d'Anvers, de Gand et de Bruges pour le transit vers l'Alsace-Lorraine de sorte qu'en 1920-21 les laines et cotons importés par ces ports parvenaient à Mulhouse grevés de frais de transport beaucoup plus faibles que s'ils étaient en provenance des marchés du Havre ou de Dunkerque.

La thèse belge trouva un appui sérieux non seulement en Alsace-Lorraine mais aussi dans les régions françaises du Nord-Est et de l'Est; les chambres de commerce de Mézières, de Charleville, de Nancy, de Bar-le-Duc, le comité Anvers-Strasbourg, la municipalité de Givet et de nombreux groupements économiques des contrées qui dépendent géographiquement plutôt d'Anvers que des ports français de la mer du Nord et de la Manche réclamèrent

(17) Les Belges prétendirent n'avoir jamais demandé de privilèges par rapport à leurs concurrents.

également contre les surtaxes. A la tribune de la Chambre des interventions ayant comme but leur suppression se produisirent, par exemple celle de M. Philippoteaux, député des Ardennes à la séance du 21 décembre 1920. L'industrie de l'Est craignait la concurrence des fabriques alsaciennes et lorraines qui recevraient tout ou partie de leurs matières premières en franchise de toute surtaxe : pour y résister elle demandait à jouir des mêmes avantages (18).

« Par sa concision même le texte du décret de 1919 devait donner lieu à des divergences d'interprétation qui ne tardèrent pas à se manifester et bientôt les usagers du Rhin et les commerçants installés sur la place de Strasbourg s'aperçurent que l'administration des douanes n'apportait pas dans son application un esprit aussi libéral qu'il aurait semblé désirable. Dès le 10 février 1921 la Chambre de commerce de Strasbourg demanda que l'on précisât dans quelles conditions l'exonération de la surtaxe serait accordée aux marchandises qui auraient séjourné sur le marché d'Anvers avant d'être réexpédiées sur Strasbourg de même qu'aux marchandises qui auraient subi un transbordement en cours de route par suite d'une baisse des eaux ou d'une interruption de la navigation sur le Rhin » (19).

Des difficultés s'étaient en effet élevées sur le point de savoir si le décret de décembre permettait l'entreposage à Anvers des marchandises pour lesquelles un connaissance direct pour Strasbourg

(18) A la fin de l'année 1922 les représentants des mêmes régions reprirent les mêmes arguments pour demander que la liberté complète du trafic proposée pour les provinces reconquises fut également étendue aux départements français qui, par leur situation géographique, dépendent d'Anvers.

(19) Bulletin économique et financier du « Sémaphore » de Marseille, 17 sept. 1922.

n'était pas exigé ; le texte étant muet, les importateurs prétendaient résoudre la question par l'affirmative tandis que la douane voulait admettre la solution inverse. De même était-il permis lorsque des nécessités de navigation obligeaient à un transbordement en cours de route, d'acheminer les marchandises par voie de fer ou ne pouvait-on qu'alléger les chalands ?

Le régime institué en décembre 1919 était insuffisant ; dès le début de 1921 la nécessité apparut de le compléter par de nouvelles dispositions. Quels étaient à cette époque les points de vue des deux gouvernements ?

La Belgique voulait faire triompher le principe de l'exonération locale qui restituerait le trafic d'avant-guerre entre les ports belges et les territoires désannexés et selon lequel toutes les marchandises importées par la Belgique en Alsace et en Lorraine seraient admises sans surtaxes. Pour la France cette théorie présentait un caractère artificiel et même redoutable : elle ne serait en effet applicable que si les provinces désannexées étaient séparées du territoire français par une barrière douanière et que si on leur réservait une existence économique autonome : dans le cas contraire une véritable trouée serait créée par laquelle les produits arrivant de l'Est gagneraient Sedan, Mézières, Charleville, Epinal et tous les centres industriels dont l'importation constitue une des principales ressources des ports du Nord : peut-être même les produits importés par la Belgique parviendraient-ils jusqu'à Lyon si les tarifs préférentiels institués par nos voisins étaient maintenus. La France ne pouvait admettre ni la suppression totale des surtaxes ni même l'exonération de celles-ci au profit des provinces détachées du Zollverein : la seule formule qu'elle put défendre était celle qui aboutissait à la protection des marchés

commerciaux établis dans les ports français ; cette formule constituait la limite maximum des concessions possibles et ne pouvait être accordée que contre d'appréciables compensations.

Les ports français, sans renoncer au principe des concessions auxquelles ils avaient souscrit en juin 1919 c'est-à-dire à la levée des surtaxes sur la totalité de la frontière franco-belge sous réserve de leur maintien pour les marchandises à marché, voulaient voir compléter la liste de ces exceptions par l'inscription parmi celles-ci de divers produits : le cuivre, les nitrates et les cuirs verts. Le maintien en France d'un marché du cuivre présentait un réel intérêt ; au contraire pour les deux autres espèces de marchandises la demande des ports maritimes ne paraissait pas digne d'être retenue. Aux six catégories de produits visées par le décret de décembre on aurait également ajouté les bois.

Le système auquel on semblait se rallier en France au début de 1921 peut se définir de la façon suivante :

1° On aurait exonéré des surtaxes, quel que soit le point par lequel elles pénétreraient sur le territoire national et quelque soit le mode de transport employé, toutes les marchandises en provenance de la Belgique à l'exception de celles qui font l'objet de marchés commerciaux, c'est-à-dire : les cotons, les laines, les cafés, les cacaos, les poivres et épices, les bois, les cuivres et — mais seulement si les Belges y consentaient — les nitrates et les cuirs verts.

2° Les marchandises à marché arrivées à Anvers sous connaissance direct pour Strasbourg auraient probablement continué à jouir du traitement que leur avait accordé le décret de 1919.

3° L'exonération des marchandises autres que les produits à marché aurait été subordonnée à un parcours direct, par la voie la plus courte, d'au

moins 300 kilomètres par les voies ferrées ou d'au moins 400 kilomètres par les voies navigables, parcours dont la moitié aurait dû être accomplie en territoire étranger.

4° Une entente entre les deux pays serait intervenue à l'effet de déterminer les tarifs applicables et d'empêcher toute lutte de barèmes.

Ce système qui tendait à protéger les ports français au moyen d'une zone d'isolement et en particulier à arrêter le rayonnement sans cesse croissant de Gand dans la région du Nord, aurait assuré certains avantages à la Belgique : 1° celle-ci aurait récupéré pour toutes les marchandises autres que celles faisant l'objet de marchés commerciaux le régime dont elle jouissait avant les hostilités ; 2° l'exception stipulée pour les cotons, les laines, etc, aurait été compensée par la pénétration des autres marchandises provenant de la Belgique dans une zone débordant les provinces désannexées et s'étendant dans les régions du Nord-Est, de la Saône et du Jura ; 3° la Belgique aurait continué à jouir d'un privilège important par rapport à la Hollande.

Un tel régime ne pouvait être accordé sans contre-partie : aussi pensait-on, semble-t-il, l'insérer dans le cadre de la convention économique qu'en 1916 et en 1919 on avait cherché à conclure et à laquelle on avait alors dû renoncer mais dont on prévoyait la conclusion dès que la question de l'union belgo-luxembourgeoise aurait été résolue.

Les pourparlers entamés entre le gouvernement royal et le gouvernement grand-ducal se heurtaient à de grosses difficultés ; leur succès paraissait douteux : dans les deux pays intéressés l'union rencontrait des adversaires acharnés ; aussi, pressé de résoudre l'irritante question des surtaxes, le Cabinet de Bruxelles ne voulut pas attendre la fin des conversations belgo-luxembourgeoises : il porta le dif-

férend qui le séparait du gouvernement français devant le Conseil Suprême (février-mars 1921) où il obtint de la France l'assurance que satisfaction lui serait donnée pour toutes les marchandises ayant effectué un certain parcours en territoire belge, moyennant l'établissement de tarifs de transport identiques.

Des pourparlers furent alors engagés entre techniciens français et belges à l'effet d'examiner tous les intérêts en cause et de déterminer le régime susceptible de les concilier ; ils aboutirent à l'accord du 18 avril 1921 aux termes duquel « seront exonérées des surtaxes d'entrepôt et d'origine — c'est-à-dire considérées comme transportées en droiture — les marchandises :

1° Arrivées dans les ports belges sous connaissance direct et dans les conditions de transport où les marchandises de même nature arrivant dans les ports français bénéficient de la dite exonération :

2° Transportées en droiture au départ des ports belges à destination des trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle en passant par fer par Thionville et par eau par Strasbourg. »

Aucune distinction n'était plus faite par cet arrangement entre les marchandises dites « à marché » et les autres : toutes devaient être exonérées de la surtaxe si elles arrivaient dans les conditions déterminées par l'accord.

Tandis que le décret de 1919 limitait les avantages qu'il stipulait aux marchandises importées par le port d'Anvers et la voie du Rhin, la convention de 1921 accordait l'exonération quelque soit le port belge d'importation : aucun privilège n'était accordé aux Anversois. En ce qui concerne l'arrivée des marchandises en Belgique, il suffisait que l'expédition ait été faite sous connaissance direct pour un des ports de ce pays : de même en France

l'exemption n'a lieu que si la marchandise étrangère est arrivée directement dans un port français : elle est refusée lorsque l'expédition n'a pas été faite en droiture.

Le second alinéa de l'accord était relatif aux conditions dans lesquelles le transport serait effectué au départ des ports belges : l'expédition devait avoir pour destination une localité des trois départements désannexés ; si elle avait lieu par voie ferrée, la marchandise devait emprunter la voie la plus courte et passer par Thionville ; si la voie fluviale était employée, le point de pénétration devait être Strasbourg.

L'arrangement franco-belge s'appliquait également aux marchandises arrivant dans les ports belges à destination de la Sarre.

Le régime établi par la convention du 18 avril paraissait devoir donner satisfaction à tous les intérêts en cause : la Belgique obtenait le rétablissement du *statu quo ante bellum* en ce qui concerne ses relations avec l'ancien Reichsland : en effet les produits qu'elle y enverrait seraient exonérés du paiement de la surtaxe quel que fût le mode de transport employé ; les réclamations qui n'obtenaient pas satisfaction étaient celles qui excédaient le rétablissement de la situation d'avant-guerre : par exemple la demande de suppression des surtaxes pour toute la France ou tout au moins pour la région de l'Est.

D'autre part il ne pouvait être question d'accorder l'exonération aux marchandises parvenant dans les ports du royaume autrement que sous connaissance direct car un tel régime aurait été plus favorable que celui que la loi française a institué en faveur des ports nationaux.

(En fait la Belgique obtenait plus que la restauration de l'état de choses d'avant-guerre car une partie des produits arrivés dans le port de Strasbourg

pouvait être réexpédiée dans les départements français autres que ceux dont la victoire avait permis le retour à la mère-patrie ; de plus, Rotterdam étant exclu du bénéfice de l'exemption de surtaxes, elle était seule à profiter des avantages concédés à l'Alsace-Lorraine et par conséquent la part qu'elle avait dans le trafic de celle-ci se trouvait être plus importante qu'en 1913.)

A part quelques organes flamingants dont aucune mesure n'aurait pu désarmer l'hostilité, toute la presse belge reconnut que la France accordait à la Belgique des concessions importantes ; dès la conclusion de l'accord l'opinion belge, en général, se déclara satisfaite du régime qu'il instituait.

Relativement aux provinces désannexées la convention du 18 avril constituait un progrès évident : « Elle peut, a-t-on écrit, être considérée comme pleinement satisfaisante en ce qui regarde le port de Strasbourg dont les intérêts légitimes ont été sauvegardés et qui a été ainsi mis à même de remplir non seulement sa fonction naturelle de grand port charbonnier mais d'étendre son activité dans toutes les autres branches commerciales et de desservir la totalité de son hinterland » (20).

Tandis que le décret de 1919 ne favorisait que le grand port alsacien, l'accord de 1921 établissait un règlement applicable aux trois départements recouvrés : désormais ceux-ci pourraient recevoir les matières premières et les produits étrangers dont ils auraient besoin dans les mêmes conditions qu'avant les hostilités.

On pouvait croire réglée l'épineuse question des surtaxes : il n'en fut rien par la faute des deux intéressés : l'administration française des douanes par les restrictions injustifiables qu'elle apporta aux

(20) Rapport de M. Ed. Néron. 1922.

stipulations de l'accord du 18 avril et la Belgique par ses prétentions exagérées rouvrirent le débat.

Comment l'administration française interpréta-t-elle la convention conclue entre les deux gouvernements ? Il est facile de s'en rendre compte par la lecture des instructions données le 6 mai 1921 aux services d'Anvers, de Metz et de Strasbourg par la direction générale des douanes.

En ce qui concerne le transport par chemin de fer via Thionville il fut décidé que l'exonération, après acquittement des droits et taxes exigibles, serait subordonnée à la délivrance d'un acquit à caution stipulant que la marchandise devrait être introduite dans les magasins ou usines du destinataire et ne serait pas réexpédiée sans avoir subi de transformation dans les départements français autres que ceux de l'Alsace-Lorraine. Cet acquit à caution serait apuré par le service des douanes ou, à défaut, par les agents des contributions indirectes. Toutes les marchandises auraient pu être soumises à la formalité de l'acquit à caution ; en fait seuls le furent les laines, cotons, cafés, cacaos, thés, poivres, bois, épices, nitrates et engrais, peaux et pelleteries brutes, céréales, graines et fruits oléagineux, minerais de manganèse, viandes frigorifiées, huiles minérales. Cette première décision relative à l'application de l'accord franco-belge n'avait rien que de très légitime : il avait été en effet convenu lors des conversations préliminaires que, pour donner satisfaction aux réclamations des ports français, les marchandises exonérées des surtaxes ne devraient pas être expédiées en dehors des départements alsaciens-lorrains.

En ce qui concerne les transports par eau via Strasbourg, il fut décidé à la suite des démarches entreprises par la Chambre de Commerce de cette ville que les marchandises arrivant dans le port alsacien par Anvers et la voie du Rhin ne seraient pas

soumises à la formalité de l'acquit à caution et qu'elles pourraient être réexpédiées pour n'importe quelle destination ; les cafés, cotons, cacaos, poivres et épices et les laines ne le pourraient cependant que s'ils étaient arrivés à Anvers sous connaissance direct pour Strasbourg : cette solution équivalait en fait au maintien des stipulations du décret de 1919. L'acquit à caution ne serait exigé pour les six marchandises à marché que dans deux cas : 1° si elles étaient arrivées à Strasbourg autrement que sous connaissance direct pour ce port ; 2° si elles étaient dirigées sur le port alsacien d'un port belge autre qu'Anvers.

En un mot il fut décidé que les transports par eau à destination de Strasbourg continueraient d'être régis par le décret de 1919 et que ce ne serait que dans les cas où les dispositions de cet acte ne sont pas applicables qu'ils pourraient être soumis aux stipulations de l'accord de 1921. Le nouveau régime fut étendu aux marchandises destinées au bassin de la Sarre mais en ce qui les concerne il fut admis qu'il n'y avait pas lieu de recourir à la formalité de l'acquit à caution.

La Belgique éleva des réclamations au sujet des instructions données au service des douanes françaises relativement à l'entreposage des marchandises dans les ports du royaume et à leur transport en Alsace-Lorraine.

1° Il avait été décidé par la direction générale des douanes que les marchandises admises au bénéfice du nouveau régime ne pourraient pas être placées en entrepôt dans les ports belges ; dans le cas où les moyens d'enlèvement par voie ferrée ou par eau n'en permettraient pas l'acheminement total à la sortie du bord la marchandise pourrait stationner sur les terre-pleins des quais ou sur allèges mais non être entreposée. Les chambres de commerce mari-

times avaient appuyé cette interprétation de l'accord de 1921 en faisant remarquer que la faculté d'entreposage à Anvers rendrait impossible toute identification des marchandises à destination de l'Alsace-Lorraine et qu'il ne pourrait plus, si on l'admettait, être question d'appliquer le principe de l'importation en droiture.

2° Aux termes de l'accord la marchandise devait être exonérée lorsque le transport au départ des ports belges aurait été effectué en droiture à destination des départements alsaciens-lorrains en passant par fer par Thionville et par eau par Strasbourg. Pourrait-on admettre un transport mixte, c'est-à-dire effectué partie par voie d'eau et partie par chemin de fer ? L'administration française ne le pensa pas et interdit tout transport dans ces conditions sous peine du paiement de la surtaxe.

Les Belges protestèrent contre ces deux décisions et réclamèrent le libre entreposage des marchandises dans les ports belges ainsi que la liberté complète du trafic avec l'Alsace-Lorraine. Ils prétendirent que le transport mixte devait être autorisé lorsque la navigation sur le Rhin était rendue impossible par la baisse des eaux ou lorsque l'allègement des chalands était nécessaire.

On s'aperçut, en outre, en Belgique que si, en négociant l'accord du 18 avril, on avait prévu le transport par voie ferrée ou par voie fluviale, on avait omis de déterminer le régime applicable aux transports effectués par canaux.

En ce qui concerne l'entreposage, la Chambre de commerce d'Anvers suggéra au gouvernement belge un moyen de donner à la douane française toute garantie quant à l'origine des marchandises expédiées en Alsace-Lorraine après séjour en entrepôt ou en magasin dans le port d'Anvers : ce moyen était fourni par le régime établi en vue de la percep-

tion de la taxe de transmission sur les marchandises importées du Congo et de l'étranger. Ce régime dit « d'exemption temporaire » permet à la douane belge de tenir sous son contrôle tous les produits arrivant dans les ports, même ceux qui ne paient pas de droits d'entrée. La chambre de commerce d'Anvers demanda et obtint que le gouvernement royal proposât à l'administration française d'accepter, pour la garantie de l'origine des marchandises, des certificats délivrés par la douane belge. On verra plus loin comment l'administration française accueillit cette proposition de collaboration de la douane belge.

Au début de l'année 1922, les difficultés augmentèrent : l'interprétation restrictive que l'administration des douanes donnait au décret de 1919 et à l'accord de 1921 occasionna de graves perturbations dans le trafic Anvers-Strasbourg : il devint indispensable de fixer définitivement les conditions d'interprétation de ce décret et de cette convention ; ce fut l'œuvre de deux conférences qui eurent lieu à Paris sous la présidence du directeur général des douanes le 14 mars et le 19 mai 1922 et auxquelles participèrent les représentants des différentes administrations intéressées ainsi que ceux de la chambre de commerce de Strasbourg. » (21)

La conférence du 14 mars eut à résoudre deux questions : celle du transport des marchandises en cas d'interruption de la navigation sur le Rhin, celle du commerce entre les provinces désannexées et les colonies ou pays de protectorat.

1° Il peut arriver que par suite d'une interruption totale de la navigation sur le Rhin, interruption due à l'insuffisance d'eau dans le lit du fleuve et survenue après le départ des chalands d'Anvers, des marchandises destinées au port de Strasbourg doi-

(21) Bulletin économique et financier du « Sémaphore » de Marseille : 17 sept. 1922.

vent être transbordées du bateau de rivière sur wagons en un point donné du parcours. Il importe que ces marchandises bénéficient néanmoins à leur arrivée en France de l'exonération des surtaxes ; l'administration française admit qu'il en serait ainsi sous diverses conditions : elle décida d'exiger pour que le paiement n'ait pas lieu que : *a*) l'expédition ait fait l'objet d'un connaissement direct d'Anvers pour Strasbourg ; *b*) que le service de la navigation ait constaté officiellement l'interruption du trafic soit à partir de Ludwigshafen-Mannheim, soit à partir de Saint-Goar ; *c*) que la marchandise ait été transbordée sur wagons directement et transportée par les voies ferrées de la rive gauche du Rhin sur Strasbourg ; *d*) qu'indépendamment des vérifications faites à l'arrivée, l'identité des marchandises ait été attestée par un certificat de l'autorité du port où la marchandise aurait été déchargée.

2° En ce qui concerne l'importation à destination de Strasbourg par Anvers et la voie du Rhin, des produits des colonies françaises, des possessions et des pays de protectorat et l'exportation par la même voie des produits métropolitains à destination de ces pays, il fut admis par dérogation aux prescriptions de l'article 380 des observations préliminaires du tarif français que le bénéfice de leur origine serait maintenu à ces produits lorsqu'ils seraient importés dans les conditions prévues par le décret du 23 décembre ; il fut toutefois spécifié que le transport maritime devrait avoir été effectué sous pavillon français.

La conférence du 19 mai eut à examiner les autres difficultés qui s'étaient présentées :

a) Transport des marchandises expédiées d'Anvers par canal via Givet, Sedan, Toul, Frouard et Metz :

Peu de temps après la conclusion de l'accord du

18 avril les Anversoïses avaient soulevé la question du transport des marchandises vers la Lorraine par les canaux belges et français ; pour les expéditions à destination de Metz et de sa région le coût du transport par cette voie est moins élevé que par chemins de fer ou par le Rhin. Les industriels de Metz, Thionville, Sarreguemines, notamment les minotiers et les métallurgistes avaient appuyé les réclamations belges auprès des autorités françaises. Les principaux transports qui auraient été effectués par cette voie auraient été ceux de céréales et de minerai de manganèse ; il importe de noter qu'avant la guerre cette voie n'était pas utilisée parce que passant par territoire français.

La Commission, réunie le 19 mai, estima qu'une adaptation progressive des tarifs de chemins de fer pour les transports effectués vers la Moselle, tant à partir des ports français qu'à partir de Strasbourg, améliorerait sensiblement la situation et donnerait satisfaction aux intérêts de ce département : l'intérêt national commande de développer le plus possible le port de Strasbourg : exonérer des surtaxes les envois faits par canaux détournerait de ce port un trafic important ; de plus des requêtes analogues auxquelles on ne pourrait pas donner satisfaction seraient susceptibles d'être introduites par les industriels des Ardennes et de la Meurthe-et-Moselle. A notre avis les raisons invoquées dans le but de maintenir la surtaxe sur les marchandises expédiées via Givet n'ont qu'une faible valeur : s'il faut assurer l'avenir des ports français, tant de Strasbourg que des autres, pourquoi le faire au détriment d'industries importantes ; pourquoi surcharger celles-ci de frais de transport inutiles ? Leur ruine, conséquence possible du régime adopté à leur égard, apporterait plus de perturbations dans le trafic des ports que ne peut le faire le détournement des mar-

chandises qui leur sont destinées. Qu'on n'objecte pas que l'abaissement des tarifs ferroviaires empêchera cette ruine : si elle l'empêche ce sera au prix de sacrifices importants pour la collectivité. L'adaptation des barèmes de chemins de fer nous semble un mauvais moyen de favoriser le commerce ou l'industrie lorsqu'un autre, beaucoup plus simple, est possible : le jeu normal des conditions économiques, c'est-à-dire dans l'espèce envisagée, la liberté des transports. Certes l'exonération de surtaxes en faveur des industries de la région désannexée eût favorisé celles-ci par rapport à celles qui sont situées de l'autre côté de l'ancienne frontière : l'industrie métallurgique ex-allemande, par exemple, aurait joui d'un privilège au regard de l'industrie de Briey et il aurait fallu très vraisemblablement accorder même exemption en faveur de cette dernière : c'est peut-être la raison qui l'a fait refuser à toutes deux. Il n'en demeure pas moins que l'adaptation des tarifs ferroviaires pour les industries de Metz, Thionville, Sarreguemines constitue un avantage dont ne jouit pas l'industrie de la Meurthe-et-Moselle, des Ardennes et des Vosges : qu'il soit accordé des facilités de transport au lieu d'une exonération des surtaxes, un privilège est créé qui ne profite qu'aux industries des départements recouvrés et non à leurs concurrentes.

Il faut cependant reconnaître qu'en droit la commission était fondée à refuser l'exonération aux marchandises importées par Givet ; comme la revue commerciale « Les Echos » nous estimons que la réclamation belge relative à ce point était exorbitante : « Ce que nous ne comprenons pas, lit-on dans cette revue (27 juillet 1921) c'est que les Belges réclament la même faveur (l'exemption du paiement de la surtaxe) pour les marchandises entrant en France par d'autres points que Thionville ou

Strasbourg, par Givet, par exemple, sous prétexte qu'elles peuvent avoir l'Alsace-Lorraine pour destination, alors que rien dans l'accord ne permet de soutenir ce point de vue. » Les Belges n'auraient pas dû formuler de réclamations au sujet des transports par canaux puisque, selon eux, leurs demandes tendaient seulement à assurer l'exécution fidèle et loyale de l'accord conclu.

b) La question se posait de savoir si les marchandises françaises, algériennes ou coloniales expédiées sur l'Alsace-Lorraine par la voie des ports belges et par rail jusqu'à Thionville devaient conserver le bénéfice de leur origine et être, en conséquence, exemptées du paiement des droits de douane et des surtaxes. Conformément au décret de 1919 les marchandises de ces provenances arrivées par Strasbourg étaient considérées comme parvenues en droiture. L'opinion qui prévalut au sein de la Commission réunie le 19 mai fut que la convention de 1921 ne visait que les marchandises étrangères et non les produits français, algériens ou coloniaux. Il fut décidé en conformité avec cette interprétation des clauses de l'accord que, pour conserver le bénéfice de leur origine, les marchandises expédiées des ports français, de l'Algérie ou des colonies à destination de l'Alsace-Lorraine avec emprunt du territoire belge, devaient suivre la voie Anvers-Le Rhin-Strasbourg à l'exclusion de tout autre itinéraire (et que le transport maritime devrait être effectué sous pavillon national).

Cette décision, très critiquable par elle-même, était regrettable car elle devait avoir pour résultat logique de désintéresser des ports français et coloniaux les armateurs et les importateurs belges et aussi d'écarter d'Anvers et de la Belgique les armateurs et les exportateurs français spécialisés dans le commerce colonial.

c) L'exemption du paiement des droits de douane au profit des marchandises expédiées à destination des colonies et des ports français par Strasbourg, le Rhin et Anvers avait été établie le 14 mars; elle fut maintenue le 19 mai. Adopter la solution inverse aurait été condamner Strasbourg à n'utiliser la batellerie rhénane que dans le sens de la remonte du fleuve et par suite mettre obstacle au développement normal de ce port.

d) L'obligation imposée aux importateurs lorrains de présenter leurs marchandises à Thionville entraînait des pertes de temps et d'argent dans le cas où ces marchandises étaient destinées aux régions comprises entre cette ville et la frontière; il fut admis, en mai 1922, que les justifications réclamées par la douane en vue de l'exonération des surtaxes pourraient être présentées aux gares-frontières : Longwy, Audun-le-Tiche et Mont-Saint-Martin-gare.

e) Lors de la conférence du 14 mars 1922 il avait été décidé qu'en cas d'innavigabilité du Rhin les marchandises importées par cette voie pourraient être transbordées sur wagons et acheminées directement vers leur lieu de destination par les voies ferrées de la rive gauche du Rhin; l'expédition des wagons devait avoir lieu aussitôt après leur chargement. Au mois de mai 1922 se posa la question de savoir s'il serait possible d'admettre qu'avant leur réexpédition par voies ferrées les marchandises transportées par les chalands (dont le voyage se trouvait interrompu) puissent être placées dans les entrepôts français rhénans (qui étaient de création récente). La solution affirmative fut adoptée; par conséquent depuis mai 1922, en cas d'interruption totale de la navigation, les marchandises transportées par chalands peuvent être débarquées, placées dans les entrepôts français rhénans et acheminées direc-

lement sur leur destination par les voies ferrées de la rive gauche du Rhin.

Rien, au mois de mars, n'avait été prévu pour le cas (beaucoup plus fréquent que celui de l'innavigabilité) où la baisse des eaux nécessite l'allègement des chalands. La solution adoptée en mai relativement à cette hypothèse est plus étroite que celle admise en cas d'interruption totale de la navigation : il fut décidé en effet que les marchandises débarquées des chalands pourraient être placées dans les entrepôts français de Mannheim, Ludwigshafen, etc., mais devraient être ultérieurement acheminées sur Strasbourg par la voie du Rhin à l'exclusion de tout emprunt de la voie ferrée.

f) La plus importante des questions examinées le 19 mai est celle de l'entreposage à Anvers des marchandises destinées à l'Alsace-Lorraine ; les instructions données en 1921 aux services de la douane française avaient interdit tout entreposage et n'avaient permis le stationnement sur les quais du port d'Anvers que « dans certains cas particuliers où les produits transportés constitueraient des chargements entiers et où les moyens d'enlèvement par voie ferrée ou par eau n'en permettraient pas l'acheminement total à la sortie du bord. » En fait lorsque le stationnement était d'une durée très limitée (ce qui donnait au bureau français des douanes la certitude que la marchandise dirigée sur Strasbourg provenait bien du navire pour lequel il avait été justifié de l'arrivée en droiture) l'annotation des pièces d'accompagnement avait lieu sans difficulté ; mais lorsque l'identité ne pouvait pas être prouvée, le visa était refusé ce qui donnait lieu à réclamations de la part des négociants anversoïis et strasbourgeois.

Dans le but de faire profiter de l'exonération de surtaxes les marchandises ayant séjourné dans les entrepôts ou les magasins du port d'Anvers, le gou-

vernement royal avait proposé à l'administration française d'accepter pour la garantie de l'origine des produits, des certificats de la douane belge. La France accepta le concours qui lui était offert mais dans un but absolument opposé à celui pour lequel il était proposé : tandis que la Belgique offrait la collaboration de ses services pour permettre l'identification des marchandises placées en entrepôts ou en magasins, la France rendit obligatoire le certificat belge pour les marchandises ayant seulement stationné sur les quais du port : « Le certificat est exigé, dit « le Neptune » du 13 septembre 1922, pour les produits qui n'ont pas quitté le quai c'est-à-dire ceux qui jusqu'ici étaient exonérés de la surtaxe sans production de la pièce exigée maintenant. » Il constituait donc une formalité de plus : « Le certificat de la douane anversoise devra spécifier que les marchandises n'ont pas été mises en entrepôt public ou en magasins généraux ou privés » : telle fut la décision prise par la commission.

A côté de la question de l'entreposage et de l'emmagasinage se posait celle de la durée de stationnement qui serait tolérée : il fut entendu que, pour les marchandises dites à marché, le délai de stationnement à Anvers (sur les quais et les allèges flottantes ou sous les hangars) ne devrait pas dépasser dix jours après l'achèvement du déchargement du navire ; pour les autres marchandises aucun délai ne fut fixé : leur stationnement pourrait être aussi long que le voudraient les négociants intéressés.

Le régime ainsi déterminé le 19 mai fit l'objet d'une circulaire adressée le 3 août aux services des douanes ; notification en fut faite au gouvernement belge. Aussitôt qu'il fut connu au delà de la frontière il souleva les plus énergiques protestations ; l'acceptation par la Belgique des modifications proposées par la commission française serait, disait-on

en haut lieu, la reconnaissance officielle d'une théorie basée sur une interprétation erronée de l'accord de 1921 ; le ministère des Affaires étrangères adressa au gouvernement français une note dans laquelle il maintenait son point de vue antérieur : toutes les marchandises arrivées à Anvers sous connaissement direct aussi bien pour les ports belges que pour l'Alsace-Lorraine doivent jouir de l'exonération si elles arrivent dans les conditions de transport indiquées dans la convention (1^{er} alinéa) et si elles sont ensuite transportées en droiture au départ des ports belges à destination des trois départements désannexés par la voie indiquée au second alinéa du même accord. Se basant sur l'intention formellement exprimée par les négociateurs de l'accord du 18 avril de replacer Anvers dans sa situation d'avant-guerre (ce qui ne pouvait avoir lieu si on interdisait l'entreposage et si on limitait la durée du stationnement) le gouvernement belge demanda à la France de ne pas maintenir les restrictions qu'elle avait apportées à l'application de la convention.

La Belgique réclama, en un mot, ce que jusque là elle n'avait pas revendiqué de façon très explicite, le maintien du marché d'Anvers en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine ; jusqu'en 1922 elle avait demandé le rétablissement de la situation d'avant-guerre, la liberté des communications entre ses ports et les provinces désannexées, etc., mais elle n'avait pas formellement manifesté son désir de voir les commerçants alsaciens-lorrains s'approvisionner sur le marché d'Anvers ; dès que cette prétention apparut clairement les représentants des intérêts strasbourgeois cessèrent de soutenir la thèse belge ; l'accepter en effet aurait été contribuer à la ruine du marché que l'on cherchait à créer dans le grand port alsacien. Aussi vit-on la Chambre de commerce de Strasbourg demander avec les Chambres de commerce mariti-

mes et l'association des grands ports le maintien du régime en vigueur.

Selon la thèse française le décret de 1919 et l'accord de 1921 avaient pour but de favoriser le transit par Anvers et non de développer le marché de ce port au détriment de celui de Strasbourg. Il ne s'agissait que de doter le port alsacien d'un avant port lui permettant de communiquer avec la mer et de recevoir les marchandises achetées aux pays d'origine mêmes ; Anvers ne devait être que le débarcadère maritime et l'embarcadère fluvial des expéditions faites à destination de l'Alsace-Lorraine. Il ne pouvait être question, soutenait-on dans les sphères officielles françaises, d'ériger le port belge en marché d'entrepôt pour les marchandises destinées à Strasbourg : ç'eût été placer le négoce strasbourgeois sous la dépendance commerciale d'Anvers et lui interdire, en fait, toutes relations directes avec les ports des pays étrangers, notamment des pays d'outre-mer. Les conséquences économiques qui seraient résultées d'un tel régime auraient été incalculables : le port de Strasbourg qui, dans les intentions de la France, doit pouvoir rivaliser avec les grands ports rhénans, serait devenu une place commerciale de second ordre.

(C'est de ces considérations que s'était inspirée la commission chargée de mettre au point les modalités d'application de la convention franco-belge ; pour refuser l'entreposage et l'emmagasiner on avait fait remarquer en France que ces deux opérations n'avaient pas été prévues et que par suite elles devaient être interdites ; le décret du 23 décembre 1919 qui, pour la première fois, avait déterminé les conditions de transport des marchandises acheminées d'Anvers à destination de Strasbourg comprenait trois paragraphes, les deux premiers relatifs au transport du pays d'origine à Anvers, le troisième

au transport de ce port à Strasbourg, mais ne faisait aucune allusion à la possibilité d'un entreposage dans le port belge ; si la faculté d'entreposage avait été concédée, disait-on, le texte l'aurait explicitement mentionnée et un quatrième paragraphe, inséré entre le second et le troisième, l'aurait prévue. De même l'accord du 18 avril était muet sur ce point : aussi la thèse française consistait-elle à déclarer qu'il résultait de l'examen des textes que la concomitance entre l'arrivée et la réexpédition des marchandises avait été voulue par les auteurs du décret et de l'arrangement. Partant de ce point de vue il était permis d'affirmer que les décisions prises le 19 mai constituaient pour la Belgique une amélioration du régime préexistant.)

À la suite de la protestation élevée par le gouvernement royal contre le maintien par la France de son interprétation restrictive de la convention de 1921 fut menée en Belgique une violente campagne de presse : on accusa l'administration française de « saboter » l'accord de 1921 et de favoriser systématiquement les ports de la mer du Nord et de la Manche au détriment d'Anvers ; l'un des arguments présentés le plus fréquemment consista à évoquer la solidarité d'intérêts unissant Anvers et Strasbourg ; on chercha à démontrer que si l'interprétation française de l'accord du 18 avril nuisait à Anvers, elle affectait plus encore la vie économique de l'Alsace : « L'intérêt politique et économique de la France, lit-on dans *Le Soir* (22), exige que Strasbourg soit un port puissant, affirmant en Alsace-Lorraine le prestige de la France. L'encercler de mesures d'exception ne nuit pas seulement au port d'Anvers mais surtout au port de Strasbourg sans apporter le moindre avantage au Havre ou même à Dunkerque ; la

(22) *Le Soir* : 31 août 1922 ; cf. également le *Neptune*, 7 juin 1922.

solution imparfaite de la question de la surtaxe d'entrepôt porte sérieusement atteinte au développement du trafic du port de Strasbourg. En voulant avantager deux ou trois ports, la France sacrifie délibérément toute une région ; elle assure une sorte de déchéance à ses provinces reconquises. »

On pourrait citer quantité d'articles de presse, de déclarations d'hommes politiques ou d'affaires, inspirés du même esprit et des mêmes idées (23).

En réalité la solidarité d'intérêts qui unissait Strasbourg et Anvers avait disparu depuis que l'importation en Alsace des produits étrangers était libre : on ne s'y trompa pas à Strasbourg.

Les Anversois se plaignirent surtout de ce que l'entreposage était interdit : « Sans se préoccuper des règlements communaux qui permettent à l'administration du port d'ordonner l'enlèvement des marchandises du quai ou de les enlever d'office, l'administration française admet pour les marchandises dites à marché un séjour sur quai de dix jours au maximum ; pour les autres produits aucun délai n'est fixé » (24). Cette concession « qui constitue, selon certains journaux français, un inappréciable avantage pour la Belgique est, dans la pratique, tout à fait illusoire » (25).

La liberté de l'entreposage dans le grand port belge des marchandises destinées à l'Alsace-Lorraine a également été demandée en France : « Nous admettons fort bien que les Belges réclament l'exonération de la surtaxe en faveur des marchandises entreposées à Anvers car rien dans le texte (de l'accord) n'exclut lesdites marchandises de ce béné-

(23) Cf. le Neptune : 7 juin, 13 et 26 septembre 1922 ; la Libre Belgique : 31 août 1922 ; le Handelsblad : 4 avril 1922 ; la Métropole : 1^{er} septembre 1922 (interview du président de la chambre de commerce d'Anvers)...

(24) Le Neptune : 13 septembre 1922.

(25) La Libre Belgique : 31 août 1922.

rice » (26). De son côté la Chambre de commerce française d'Anvers protesta contre l'interprétation française de l'accord du 18 avril et demanda que les produits destinés aux départements désannexés puissent être entreposés dans le port belge pendant une période indéterminée à condition de rester sans interruption sous la surveillance de la douane.

A notre avis la réclamation belge était fondée : la France en refusant la faculté d'emmagasinage et d'entreposage violait l'esprit et la lettre de l'arrangement qu'elle avait conclu avec la Belgique.

Une autre question au sujet de laquelle les revendications émises par les négociants anversois étaient également bien fondées était celle du certificat de la douane belge : de quel droit en effet l'administration française exigeait-elle la production de cette pièce après mai 1922 pour les marchandises ayant seulement séjourné sur les quais ou sur les allèges flottantes alors qu'auparavant elle ne réclamait que les titres de transport visés par le bureau français d'Anvers : elle n'aurait dû exiger le certificat de la douane belge que si elle avait autorisé l'entreposage et l'emmagasinage.

La campagne menée en 1920-21 en vue de la suppression des surtaxes pour tous les produits destinés à la France et importés via la Belgique reprit très activement dans le Nord-Est et l'Est en 1922 : les Chambres de commerce de Metz et d'un grand nombre de villes de ces régions réclamèrent l'abolition complète des surtaxes pour toutes les marchandises de provenance étrangère pénétrant en France par la frontière belge quelle que fût leur destination : l'un des arguments présentés consistait à déclarer que si on est amené à considérer l'Alsace-Lorraine comme constituant, tant par le Rhin que par

(26) Les Echos : 27 juillet 1922.

les chemins de fer belges, un arrière-pays du port d'Anvers, à plus forte raison doit-on considérer la région du Nord-Est (du reste plus rapprochée d'Anvers que l'Alsace-Lorraine) comme se rattachant économiquement à ce même port.

Une proposition de loi tendant à la suppression partielle du régime des surtaxes fut déposée sur le bureau de la Chambre des Députés en juillet 1922 par M. Jean Maillard : la surtaxe n'aurait pas été perçue sur les marchandises extra européennes qui ne peuvent pas être importées en droiture par suite de l'inexistence de lignes de navigation régulières, directes, françaises ou étrangères reliant les ports d'origine à la France.

Avant de rechercher comment les revendications de la Belgique et des régions de l'Est ont obtenu satisfaction il semble utile de montrer au moyen des statistiques officielles dans quelle mesure les ports belges et l'Alsace-Lorraine ont profité du régime institué en 1919 et 1921. On verra que les plaintes émises par les Anversoïis, si elles étaient justifiées à divers points de vue par l'application trop stricte faite par l'administration française des textes intervenus en la matière, étaient, en réalité, souvent excessives : le trafic Anvers-Strasbourg s'est développé en effet d'une façon extraordinaire depuis 1919 ; le décret du 23 décembre et l'accord du 18 avril, si imparfaits et si critiquables qu'ils aient été, ont conduit au résultat en vue duquel ils avaient été mis en vigueur.

Avant la guerre le trafic alsacien s'effectuait en majeure partie par Rotterdam : en 1913, 320.000 tonnes étaient passées par le port hollandais, 108.000 seulement par Anvers ; la part de ce dernier port dépassait donc à peine le quart du trafic total de Strasbourg ; cette situation a été renversée après les hostilités :

ARRIVÉES A STRASBOURG :

1920	Par Anvers	432 bateaux	347.000 t.
	Par Rotterdam	109 »	47.000 t.
1921	Par Anvers	146 »	101.000 t.
	Par Rotterdam	18 »	3.907 t.

DÉPART DE STRASBOURG :

1920	Pour Anvers	282 bateaux	218.000 t.
	Pour Rotterdam	137 »	74.000 t.
1921	Pour Anvers	46 »	38.000 t.
	Pour Rotterdam		

Par Anvers passait 1/3 du trafic de Strasbourg allemand en 1913 ; par le même port passèrent 7/8 du trafic de Strasbourg français en 1920-21.

La part de Strasbourg dans le trafic total d'Anvers a été de :

en 1913	147.000 t. sur 1.986.000 t.,	soit 7 0/0	} (27)
1919	319.000 t. sur 1.054.000 t.,	» 30 0/0	
1920	564.000 t. sur 1.450.000 t.,	» 39 0/0	
1921	139.000 t. sur 434.000 t.,	» 32 0/0	

(Le recul qui se manifesta en 1921 était dû à deux causes : la crise économique et la sécheresse qui, pendant six mois, avait paralysé la navigation sur le Rhin.)

Le développement considérable du trafic via Anvers et l'effondrement parallèle du trafic par les ports hollandais doivent être attribués à la levée des surtaxes quoique la presse belge ait prétendu que si Anvers a pris le pas sur Rotterdam, ce n'est pas parce que Rotterdam est handicapé par la surtaxe d'entrepôt mais parce que le change rend la manutention dans ce port beaucoup plus chère qu'en Belgique. Il est in-

(27) Ces chiffres représentent le trafic total Anvers-Strasbourg et non les quantités de marchandises qui ont été exonérées du paiement des surtaxes : en 1921, sur 139.000 t., 94.844 ont bénéficié de cette exonération.

contestable que si le gouvernement français avait établi en faveur de la Hollande le même régime que pour Anvers, les autres facteurs du problème restant les mêmes, le port hollandais aurait repris une grande partie du trafic qui lui échappe depuis la guerre et la part d'Anvers se serait rapprochée de ce qu'elle était autrefois.

En ce qui concerne le trafic par voie ferrée il est plus difficile de se rendre compte de la répercussion de la désannexion de l'Alsace-Lorraine : « Néanmoins (28) les statistiques des chemins de fer d'Alsace-Lorraine pour l'importation de Belgique à destination de ces provinces permettent de chiffrer approximativement le transit entre Anvers et Gand d'une part et l'Alsace-Lorraine d'autre part, à environ 139.000 tonnes pour l'année 1910 la seule pour laquelle on ait les statistiques complètes ; or les relevés de la douane française montrent que du 1^{er} juillet 1921 au 30 juin 1922, 94.145 tonnes de marchandises provenant d'Anvers seulement sont entrées en Alsace-Lorraine par fer via Thionville en bénéficiant de la levée de la surtaxe d'entrepôt, ce qui est très sensiblement égal aux chiffres de 1910, surtout si l'on tient compte du ralentissement général des affaires. »

ANNÉE 1922 :

(29)

1° Trafic entre Gand et l'Alsace-Lorraine : 12.599 t.

2° Trafic entre Anvers, l'Alsace-Lorraine et la Sarre :

1° Anvers-Alsace-Lorraine	354.953 t.
2° Anvers-Sarre	12.810 t.
Total	367.763 t.

(28) D'après une lettre adressée par le Président de la Chambre de Commerce française d'Anvers aux journaux Anversois : le Neptune, la Métropole... : 28 sept. 1922.

(29) Statistiques du bureau français d'Anvers.

soit une moyenne mensuelle de 30.647 tonnes contre 8.300 t. seulement en 1921. (Le chiffre le plus fort est celui de septembre 1922 : 56.460 t. à destination de l'Alsace-Lorraine.)

D'après les chiffres publiés par le gouvernement belge au sujet du remorquage gratuit Anvers-Dordrecht, le total des expéditions d'Anvers à Strasbourg (c'est-à-dire par voie fluviale seulement) s'est élevé à 305.355 tonnes en 1922 ; or en 1913 les expéditions par fer et par eau étaient évaluées à 297.000 t. : l'augmentation est donc très sensible.

Les principales marchandises expédiées d'Anvers en Alsace-Lorraine en 1922 ont été les suivantes (en tonnes) :

	PAR FER	PAR EAU
Froment	12.953	188.330
Manganèse	44.431	»
Minéral de fer	15.226	»
Bois	63	3.336
Avoine	4.026	36.194

En 1923, 300.338 t. de marchandises de toute nature ont reçu du bureau de douane français d'Anvers les titres requis pour pénétrer en Alsace-Lorraine sans avoir à payer la surtaxe. On doit y ajouter les marchandises non soumises au paiement de celle-ci : d'après les chiffres belges, le total des expéditions d'Anvers à Strasbourg (par voie d'eau) a été de 425.947 t. en 1923.

A la fin de l'année 1922 les 3/4 du trafic entre Anvers et Strasbourg se faisaient sous pavillon français.

Les négociations économiques qui ont abouti à la conclusion de la convention franco-belge du 12 mai 1923 ont commencé le 6 novembre 1922 : les modalités d'application du décret du 23 décembre et de l'accord du 18 avril qui avaient été déterminées

en mars et mai 1922 n'ayant pas satisfait l'opinion belge, il parut utile de régler l'épineuse question des surtaxes avant que les pourparlers aient atteint leur plein développement.

Le gouvernement français proposa tout d'abord d'augmenter le délai de stationnement accordé aux marchandises à marché et d'autoriser l'entreposage pour les autres marchandises. Cette concession fut repoussée par le gouvernement belge.

Afin de procéder à un nouvel examen de la question et de rechercher une solution conforme aux engagements pris envers la Belgique et susceptible de lui donner satisfaction, une commission interministérielle fut nommée ; elle se réunit sous la présidence de M. Seydoux le 28 novembre et le 12 décembre 1922. Quoiqu'il soit assez difficile de savoir ce qui fut décidé, il semble que la commission estimant impossible d'autoriser purement et simplement l'emmagasinage et l'entreposage à Anvers des produits destinés aux provinces désannexées, examina de quelle façon pourraient être conciliés les intérêts français et les demandes anversoises. La faculté d'entreposage ne pouvait pas être accordée sans qu'il en résultât pour Strasbourg un grave inconvénient : la ruine des marchés qui commençaient à s'y constituer.

Les revendications belges avaient laissé apparaître que la Belgique et en particulier Anvers attachaient beaucoup plus de prix à l'accord de 1921 (qui exonère des surtaxes les marchandises arrivant par voie ferrée via Thionville) qu'au décret de 1919 : des notabilités anversoises avaient été jusqu'à proclamer qu'Anvers se désintéressait du trafic rhénan et que c'est par les voies ferrées que ce port prétendait lutter contre ses concurrents français et prendre leur place comme marché d'approvisionnement de l'Alsace-Lorraine.

Pour satisfaire les réclamations anversoises sans nuire aux intérêts des ports français, deux systèmes pouvaient être envisagés : 1° en ce qui concerne les produits à marché on aurait créé dans le port de l'Escaut un entrepôt spécial et de tonnage limité où ces produits auraient été librement entreposés ; ce système fonctionnait déjà pour les pétroles ; 2° il aurait été possible de faire prendre en charge par la douane française les marchandises autres que celles à marché dès leur arrivée à Anvers ; le séjour sur quais ou en entrepôt aurait été toléré sans limitation de durée ; grâce au certificat délivré par la douane belge l'administration française aurait pu contrôler facilement si les quantités sortant des entrepôts n'excédaient pas les quantités entrées ; ce second système offrait néanmoins un inconvénient : il aurait permis aux négociants anversois de déclarer destinées à Strasbourg des marchandises en réalité sans destination spéciale et de vendre ensuite en Alsace-Lorraine des marchandises achetées à Anvers.

Les Chambres de commerce maritimes, notamment celles du Havre, de Calais, de Rouen, de Dunkerque réclamèrent le maintien du statu quo et protestèrent contre toute nouvelle concession aux revendications belges relatives aux surtaxes. Elles considéraient en effet que la suppression des surtaxes ne manquerait pas d'entraîner une diminution considérable du trafic des établissements maritimes français, de provoquer des crises et de ruiner les marchés qui se sont constitués dans les ports. Elles estimaient que tous les engagements pris par la France à l'égard de la Belgique avaient été tenus de la façon la plus stricte, que rien ne justifiait de nouvelles concessions, que la suppression des surtaxes les placerait dans des conditions telles qu'elles ne pourraient plus tenir les engagements qu'elles avaient pris vis-à-vis de l'Etat et de leurs prêteurs et qu'elles

se verraient obligées d'arrêter les travaux dans les ports.

Les représentants du port de Strasbourg déclarent que le décret de 1919 leur avait donné entière satisfaction ; déjà l'accord de 1921 avait porté préjudice à leur port en étendant l'exonération aux marchandises introduites par Thionville : pour ne pas élargir la brèche faite dans la frontière douanière de la France il fallait se montrer conciliant pour le trafic Anvers-Strasbourg et strict pour le trafic via Thionville : c'est de cet esprit que procède le système dit « du contingentement » que l'on proposa de substituer à celui de la division géographique du territoire.

Le système de la division géographique institué par le décret de décembre et l'accord d'avril maintenait entre les départements recouverts et le reste de la France une sorte de frontière intérieure que les marchandises ne pouvaient franchir que sous certaines conditions. Le système du contingentement aurait été de nature à faire disparaître cette frontière et à simplifier les opérations de contrôle de l'administration des douanes : il peut se résumer ainsi :

Conditions d'exonération du paiement des surtaxes pour les produits arrivant à Strasbourg ou à Thionville en provenance des ports belges :

1° Règles générales :

a) les conditions d'exonération diffèrent suivant que la marchandise est acheminée à destination par voie d'eau ou par voie de fer.

b) elles diffèrent également suivant qu'il s'agit de produits dits « à marché » ou d'autres ; les produits à marché forment deux listes : liste a : laines, cotons, cafés, cacao, poivres, épices ; liste b : bois, nitrates et engrais, céréales, manganèse... etc...

c) les marchandises devant bénéficier de l'exemption du paiement des surtaxes doivent tou-

tes avoir satisfait aux conditions d'arrivée en droiture dans les ports belges, analogues à celles exigées dans les ports français. Le transport du port belge à destination doit être effectué en droiture.

Les marchandises non contingentées et acheminées par fer, les marchandises non spécifiées et acheminées par eau ne sont soumises à aucune restriction concernant le séjour ou l'entreposage.

2° Règles particulières :

a) régime des produits à marché acheminés par voie de fer : les produits énumérés dans les listes A et B sont contingentés ; aucune restriction n'est mise au transit, à l'entreposage ou au séjour de ces produits dans les ports belges.

b) régime des produits à marché acheminés par voie d'eau : s'il s'agit de produits de la liste A il faut un connaissement direct pour Strasbourg ; le séjour à quais ou sur allèges est autorisé pendant un délai maximum de vingt jours ; l'entreposage est interdit.

S'il s'agit de produits de la liste B, le connaissement direct n'est pas exigé, le séjour est autorisé sans limitation de durée mais l'interdiction d'entreposage est maintenue.

Le système du contingentement fut étudié en France par la commission Seydoux mais il se heurta à l'opposition des Chambres de commerce maritimes qui déclarèrent que ce ne serait pas sans de sérieuses difficultés que les contingents pourraient être déterminés, que la substitution de ce système à celui de la division géographique constituerait indirectement une nouvelle concession au profit du port d'Anvers et que la concurrence entre ports français et belges, jusqu'ici limitée aux trois départements désannexés s'étendrait désormais à tout le territoire, ce qui ne pourrait être que dangereux.

Un certain nombre d'intéressés, notamment des

Strasbourgeois, ne paraissent pas avoir nettement compris le fonctionnement du système des contingents ; il semble qu'ils aient assimilé le régime proposé à celui qui avait été institué en vue de l'application des articles 68 et 268 *a* du traité de paix. Ces articles ont stipulé que pendant une période de cinq années les produits alsaciens-lorrains seraient reçus à leur entrée sur le territoire douanier allemand en franchise de tous droits de douane ; mais comme les quantités de chaque produit pouvant être ainsi envoyées annuellement en Allemagne ne devaient pas dépasser la moyenne annuelle des quantités envoyées au cours des années 1911 à 1913 il fallut, pour assurer le fonctionnement pratique de ce régime, établir en faveur de chaque exportateur alsacien-lorrain un contingent basé sur ses exportations d'avant-guerre et pour lequel la franchise de droits serait accordée ; rien de semblable ne pouvait être établi en ce qui concerne les produits provenant de la Belgique : il était impossible d'individualiser les contingents à recevoir.

A notre avis les deux gros défauts du système des contingents étaient les suivants : 1° ce système n'était pas en harmonie complète avec le décret du 23 décembre et l'accord du 18 avril ; par suite il ne pouvait pas satisfaire nos Alliés ; 2° le même négociant recevrait une partie de ses marchandises en exonération de la surtaxe et ne bénéficierait pas de la même franchise pour le reste ou bien certains commerçants, par leur habileté ou grâce à un concours de circonstances favorables, parviendraient à recevoir toutes leurs marchandises en exonération des surtaxes, au détriment de leurs concurrents. De là deux conséquences possibles : ou bien les importateurs qui auraient payé la surtaxe seraient ruinés par ceux qui ne l'auraient pas payée ou bien un seul prix serait pratiqué : le plus élevé, de sorte que

l'exonération ne profiterait nullement aux consommateurs.

Les modifications apportées au régime des surtaxes par la commission Seydoux ne pouvant satisfaire ni les Anversoïis ni les intéressés français, ne furent pas retenues. La nécessité apparaissait cependant de plus en plus de régler définitivement la question des surtaxes. Les démarches faites à la dernière heure par les chambres de commerce des ports français ne purent convaincre le gouvernement ni l'amener à maintenir le *statu quo*.

Le 8 février 1923, un mois à peine après l'entrée des troupes franco-belges dans le bassin de la Ruhr, M. Herbette, ambassadeur de France à Bruxelles, fit connaître au gouvernement belge que le cabinet de Paris se ralliait à l'interprétation belge de l'accord du 18 avril 1921 ; d'après les termes mêmes de la communication de M. Herbette, M. le Président du Conseil, ministre des Affaires étrangères, avait prié le Ministre des Finances d'appliquer dans sa lettre et dans son esprit l'accord du 18 avril 1921 ; aucune restriction ne devrait être apportée au séjour et à l'entreposage à Anvers des marchandises destinées à l'Alsace-Lorraine.

« Les dispositions édictées par la lettre du 2 août 1922 (celle qui mettait en vigueur les décisions prises le 19 mai) ayant soulevé certaines difficultés d'application, lit-on dans la circulaire adressée aux bureaux de douane, M. le Président du Conseil vient de décider qu'il y aura lieu d'exonérer désormais des surtaxes de provenance les marchandises qui, arrivées à Anvers ou dans les autres ports belges dans les conditions de droiture réglementaires, seraient acheminées sur l'Alsace-Lorraine sous le régime du décret du 23 décembre 1919 ou de l'accord du 18 avril 1921, même après avoir été placées en entrepôt dans le port belge de débarquement. A fortiori

ne devra-t-on plus s'occuper de la durée de séjour des marchandises à quai ou sur allèges. En ce qui touche le passage à la frontière française des produits ainsi expédiés, les prescriptions édictées par la lettre administrative du 6 mai 1921 demeurent en vigueur en 'ce sens que si des expéditions à destination de Strasbourg par Anvers et la voie du Rhin continuent à être réglementées par le décret du 23 décembre 1919, les introductions des laines, cotons, cafés, etc. (30), effectuées soit par voie ferrée via Thionville soit par le Rhin sous le régime de l'accord du 18 avril 1921 (31) continueront à donner lieu à la délivrance d'acquits à caution destinés à garantir l'arrivée de ces produits dans les magasins ou usines des destinataires alsaciens-lorrains. »

Le nouveau régime (encore en vigueur à l'heure actuelle) consistait donc à exonérer des surtaxes toutes les marchandises introduites en Alsace-Lorraine après emprunt du territoire belge ; ces marchandises peuvent même être réexpédiées dans le reste de la France sans avoir rien à payer sauf s'il s'agit d'une des 18 espèces énumérées dans la circulaire ci-dessus. Et encore celles de ces dernières qui ont fait l'objet d'un connaissance direct pour Strasbourg et qui sont arrivées par Anvers peuvent être sans aucune formalité et sans être soumises à au-

(30) En tout 18 espèces de marchandises énumérées ci-dessus lorsqu'il a été question de la formalité de l'acquit à caution.

(31) Toutes les marchandises susvisées doivent être soumises à la formalité de l'acquit à caution lorsqu'elles sont arrivées par un port belge autre qu'Anvers et qu'elles ont été ensuite dirigées sur Strasbourg par le Rhin. Les six espèces de marchandises énumérées dans le décret de 1919 arrivées à Strasbourg par Anvers et la voie du Rhin en sont dispensées si elles ont fait l'objet d'un connaissance direct pour le port alsacien.

Toutes les marchandises des 18 espèces ci-dessus énumérées arrivées par Thionville sont soumises à cette formalité quel que soit le port belge de débarquement.

cune taxe supplémentaire, dirigées vers les départements français autres que ceux du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Tous les produits fabriqués au moyen de matières premières exonérées des surtaxes peuvent être expédiés en France en toute liberté : les industriels alsaciens-lorrains jouissent donc vis-à-vis de leurs concurrents français d'un privilège incontestable.

L'annonce officielle de l'adoption par le gouvernement français de l'interprétation belge de l'accord de 1921 produisit en Belgique et notamment dans les milieux anversois la meilleure impression : toute la presse anversoise (à l'exception de la *Volks-gazet* et du *Schelde*, organe du Frontparty) s'associa aux autorités de la ville et à la chambre de commerce afin de rendre « hommage au gouvernement français pour la loyauté de la solution intervenue ». La « *Métropole* », organe catholique d'Anvers, tint à souligner la part prise par le Président du Conseil français dans le règlement de la question des surtaxes : « Les termes de la communication faite à notre gouvernement indiquent nettement l'intervention personnelle de M. Poincaré dans la décision annoncée ». Ce journal fit remarquer qu'en agissant ainsi le chef du gouvernement français s'était souvenu des paroles qu'étant Président de la République il avait prononcées sur les bords de l'Escaut le 23 juillet 1919 : « Tout ce que nous pourrons faire pour vous seconder dans le règlement des questions qui intéressent la navigation de l'Escaut, le développement de votre commerce, l'établissement de communications régulières entre la France et votre grand port, vos relations avec le Rhin et en particulier avec Strasbourg, nous le ferons avec le désir d'acquitter pour notre part la dette de reconnaissance que toutes les nations libres ont contractée envers la Belgique. Le gouvernement de la République est convaincu que

les intérêts du port d'Anvers et ceux des ports français sont aisément conciliables et qu'une féconde émulation ne saurait susciter entre nos deux pays que des raisons nouvelles de s'apprécier et de s'estimer. »

Les plus importantes difficultés relatives aux surtaxes ont disparu depuis le début de 1923. Cependant deux questions, à vrai dire secondaires, restent à régler : celle du transport par canaux via Givet et Toul, celle des transports par Gand :

1° La première de ces questions avait été soulevée dès 1921 ; si la France exonérait des surtaxes les marchandises transportées via Givet elle favoriserait dans une large mesure l'industrie mosellane ; les intérêts strasbourgeois en souffriraient certainement : il est à présumer en effet que par cette voie seraient importées des marchandises qui constituent un trafic important pour le port alsacien.

2° La seconde question concerne les transports effectués par Gand : les Gantois ont demandé en 1923 l'assimilation de leur port à celui d'Anvers : a) le remorquage gratuit n'a lieu qu'au départ du port de l'Escaut ; or Gand se trouve, par rapport au Rhin, dans les mêmes conditions géographiques qu'Anvers ; aussi a-t-il été demandé que le bénéfice du remorquage gratuit fut étendu à ce port ; cette question est d'ordre intérieur belge : la France ne peut en aucune façon accorder satisfaction aux négociants gantois ; b) parmi les marchandises soumises au régime de l'acquit à caution seules peuvent être dirigées vers d'autres départements que ceux de l'Alsace-Lorraine celles qui, importées par Anvers, sont arrivées à Strasbourg sous connaissance direct ; toutes celles qui ont été débarquées dans les autres ports belges, même si elles ont eu Strasbourg comme lieu de destination doivent rester dans les provinces désannexées ; les représentants de la ville

de Gand se sont plaints du privilège dont jouit le principal port du royaume et ont demandé qu'il fut étendu à tous les ports ; jusqu'ici cette réclamation et celle qui est relative aux transports par canaux n'ont obtenu aucun succès.

Lorsqu'a été conclue la convention franco-belge de 1923 le gouvernement royal a pris l'engagement de maintenir la gratuité de la traction des bateaux allant de Strasbourg à Anvers et inversement jusqu'à complète exécution des canaux d'Anvers à Moerdijk et d'Anvers au Rhin sous la condition de l'application par la France du décret de décembre 1919 et de l'accord d'avril 1921.

Des compensations pour la perte de la protection résultant de l'abolition des surtaxes en ce qui concerne les produits importés par la voie des ports belges ont été réclamées en faveur des ports français dès que la décision prise au début de février 1923 fut connue. Quoique cette question ne rentre pas directement dans l'étude des relations commerciales franco-belges, il est utile d'indiquer brièvement quels dédommagements ont été demandés ; on a envisagé notamment : a) l'établissement de tarifs spéciaux de chemins de fer pour les importations et les exportations ; b) l'augmentation de la part de l'Etat dans les travaux d'entretien et d'amélioration des ports de commerce maritimes ; c) la réduction des droits de quai ou tout au moins leur maintien à un taux modéré ; d) l'institution d'un régime nouveau applicable aux voies ferrées dans les ports ; e) l'exemption de la taxe de 1,1 0/0 pour certaines opérations concernant les matières premières faisant l'objet de marchés commerciaux (32). Certai-

(32) Cf. Journal de la marine marchande, 3 mai 1923, p. 512.

nes de ces mesures, au dire même des intéressés, n'ont pas une grande efficacité ; l'avenir seul montrera quelle répercussion aura l'abolition des surtaxes au profit des Belges sur le développement des ports maritimes français.

En ce qui concerne Strasbourg il semble que la levée des surtaxes soit de nature à entraver l'extension des marchés commerciaux que, depuis l'armistice, on a essayé d'y créer. Les Belges ont toujours affirmé défendre les intérêts de l'Alsace-Lorraine en même temps que les leurs : en réalité ces intérêts n'étaient plus les mêmes depuis 1921 ; il est probable que la décision prise en février 1923 aura pour le port alsacien des conséquences désavantageuses ; son trafic sera peut-être augmenté mais les marchés commerciaux n'y seront jamais très développés : les importateurs auront, en effet, intérêt à effectuer leurs achats à Anvers, grand port où arrivent toutes les marchandises du monde et où le négoce est parfaitement organisé : les marchés de Strasbourg ne présenteront d'utilité que pour l'approvisionnement des régions françaises de l'Est et du Nord-Est : seules, en effet, les marchandises arrivées directement dans ce port peuvent être réexpédiées hors des trois départements désannexés : c'est donc sur ce marché que devront s'approvisionner les industriels français qui ne voudront pas (à cause des frais de transport...) acheter leurs matières premières dans les ports de la mer du Nord et de la Manche.

La levée des surtaxes constitue au profit des industriels alsaciens-lorrains un privilège dont ne jouissent pas leurs concurrents de l'Est et du Nord-Est : aussi dès juin 1921 apparut la nécessité de rétablir l'équilibre en accordant à ces derniers divers avantages. Des améliorations importantes ont été consenties dans ce but tant dans le régime des transports que dans celui du port de Dunkerque. Ces amé-

liorations compensent tout au moins partiellement les avantages que peuvent trouver les producteurs alsaciens-lorrains dans l'emploi de la voie d'Anvers. Des réductions de tarifs de chemins de fer ont été décidées et appliquées dès 1922 ; en ce qui concerne les produits métallurgiques, des tarifs d'exportation vers les ports français ont été institués qui, pour la zone intéressée, sont notablement inférieurs à ceux qui sont applicables aux marchandises exportées par la frontière terrestre : il en résulte que dans la mesure où les nouveaux tarifs conduisent à employer le port de Dunkerque de préférence à celui d'Anvers les industries de l'Est et du Nord-Est, plus rapprochées en général de Dunkerque que leurs concurrentes d'Alsace-Lorraine, sont avantagées pour l'exportation, ce qui vient en atténuation du désavantage qu'elles peuvent avoir pour les importations. D'autre part les taxes, tarifs et frais divers dans le port français de la mer du Nord ont été réduits.

Le système instauré en 1923 est d'application trop récente pour qu'il soit possible de connaître toutes les conséquences susceptibles d'en résulter ; les industriels du Nord et du Nord-Est pourront-ils soutenir la concurrence alsacienne-lorraine ? les mesures prises en leur faveur compenseront-elles les avantages dont jouissent les départements désannexés ? L'avenir seul le dira.

Peut-être serait-il possible d'assurer la protection des ports français autrement que par le maintien du système des surtaxes ; la suppression de celles-ci serait souhaitable à divers points de vue ; mais en attendant qu'un régime nouveau, accepté par tous, vienne remplacer celui qui est basé sur l'article 2 de la loi de 1892, les intérêts en jeu sont trop considérables pour n'être pas défendus avec acharnement : les difficultés rencontrées lorsqu'il a été question de supprimer les surtaxes en faveur de l'Alsace-

Lorraine laissent prévoir celles que rencontrerait toute proposition d'abolition complète du système de protection des ports nationaux.

TROISIEME PARTIE

LA TENTATIVE D'ACCORD DE 1923

Après l'échec des négociations franco-belges de 1916-17 et de 1919, des conversations avaient eu lieu en 1921 qui ne donnèrent que d'assez maigres résultats : elles n'avaient d'ailleurs pas eu l'ampleur des précédentes et n'auraient pu, en tout état de cause, aboutir qu'à une amélioration partielle du régime douanier sous lequel se font les échanges entre les deux pays.

De nouveaux pourparlers furent entamés dans le courant de l'année 1922 ; ils aboutirent à une convention commerciale signée le 12 mai 1923 que la France ratifia mais qui, en Belgique, se heurta à l'hostilité du Parlement et qui, par suite, ne put être mise en vigueur.

Il est néanmoins intéressant d'étudier cette convention dont l'échec (ainsi qu'on le verra) n'est pas dû à des causes d'ordre exclusivement économique.

L'accord franco-belge du 12 mai a été conditionné par trois facteurs :

a) la réalisation de l'union belgo-luxembourgeoise qui a modifié l'économie des rapports commerciaux entre la Belgique et la France, les industries luxembourgeoises étant, dans leur ensemble, concurrentes des industries françaises.

b) l'institution en Belgique d'un système nouveau de protection correspondant non seulement aux nécessités de l'Union récemment conclue, mais des-

liné surtout à ajuster le tarif belge aux conditions nouvelles de la production du pays.

c) l'instabilité de la politique contractuelle française ; les stipulations de la convention de mai 1923 devaient être édictées en tenant compte du fait de la non-révision du statut douanier français.

De ce dernier facteur il a été question ci-dessus (II^e partie, chap.2), sur les deux premiers il importe, au cours des chapitres qui suivront, de donner d'indispensables renseignements.

CHAPITRE PREMIER

L'union douanière belgo-luxembourgeoise

SECTION I

*La situation économique du Grand-Duché
de Luxembourg. Le referendum de septembre 1919.*

Le désistement de la France

« L'Allemagne reconnaît que le Grand-Duché de Luxembourg a cessé de faire partie du Zollverein allemand à dater du 1^{er} janvier 1919, renonce à tous droits sur l'exploitation des chemins de fer, adhère à l'abrogation du régime de neutralité du Grand-Duché et accepte par avance tous arrangements internationaux conclus par les Puissances alliées et associées relativement au Grand-Duché. »

Par cette clause, le traité du 28 juin 1919 a mis fin à un régime existant depuis 1842. Lorsqu'en 1839 le Luxembourg avait été séparé de la Belgique pour former un Etat distinct, la question de son orientation économique avait été résolue, malgré les vœux de la population, par le rattachement au système douanier germanique. Pour ne pas commettre « le péché irrémissible » d'une union douanière avec la Belgique (union désirée par les Belges et les Luxembourgeois) le roi-grand-duc, Guillaume II de Hollande, avait en effet signé le traité du 3 février 1842 dont l'objet était de faire entrer le Grand-Duché dans le Zollverein. A l'inverse des autres Etats faisant partie de celui-ci, le Luxembourg fut placé, par rapport

à la Prusse, dans un état de subordination qui fut maintenu lors de la reconstitution de l'Union en 1867.

On ne saurait nier que le régime économique auquel était assujetti le Grand-Duché ait eu sur lui une influence essentiellement salubre. La vie du pays fut totalement modifiée; des industries nouvelles furent créées, absorbant tous les capitaux disponibles aussi bien en Allemagne que dans le Grand-Duché; des débouchés nouveaux, nombreux et variés assurèrent à l'industrie luxembourgeoise une prospérité toujours plus grande : le principal se trouvait en Allemagne, surtout dans les pays rhénans, en Alsace et en Lorraine. Maintes fois cette prospérité a été signalée; avant 1914 le Luxembourg exportait proportionnellement plus de fer et d'acier que l'Angleterre, plus de produits agricoles que le Danemark. Au point de vue des douanes, du commerce, de la banque, de l'industrie, de la monnaie, de la législation fiscale et sociale, le Luxembourg n'était en fait qu'une annexe économique du Reich.

La violation de la neutralité luxembourgeoise, une oppression de quatre années, la défaite de l'Allemagne amenèrent la rupture des liens économiques qui unissaient le Grand-Duché à l'Empire voisin. Le 1^{er} janvier 1919 le gouvernement grand-ducal dénonça la convention d'accession au Zollverein de 1842 et les conventions la renouvelant ou la prorogeant (notamment celle de 1902 qui avait une durée de 58 ans) ainsi que les conventions ferroviaires. Cette décision fut notifiée aux Puissances alliées. En même temps le gouvernement luxembourgeois manifesta le désir d'entamer des négociations en vue d'opérer un rapprochement économique entre le Grand-Duché et les Etats de l'Entente.

Ayant rompu les liens qui le rattachaient à l'Empire des Hohenzollern le Luxembourg pouvait-il

constituer à lui seul un système douanier ? « La réponse ne saurait être douteuse car l'isolement nous conduirait fatalement à la ruine, lit-on dans le rapport présenté à la Chambre des Députés de Luxembourg lors de la discussion du traité d'union avec la Belgique (1921).

Un pays aussi exigü que le Grand-Duché, pays de transit, tributaire de ses grands voisins, exportateur des 9/10^e de sa production sidérurgique, importateur des matières premières indispensables à son industrie, le minerai et le charbon ne saurait vivre de sa vie propre. Il s'anémierait rapidement, l'émigration se ferait sur une large échelle et l'appauvrissement de la population en serait la conséquence inévitable ». Le Conseil d'Etat manifestait la même opinion : « Dans le passé, le Grand-Duché a toujours été lié à un autre territoire; il serait trop risqué de faire aujourd'hui l'essai de l'isolement. »

Le Luxembourg devait donc chercher à conclure une union douanière avec l'un des Etats voisins : l'Allemagne écartée, il lui fallait choisir entre la Belgique et la France. Aux destinées économiques de laquelle de ces deux Puissances lui fallait-il unir les siennes ? Sans hésiter il opta pour la France : non seulement les souvenirs historiques et les considérations sentimentales dictaient ce choix aux Luxembourgeois mais encore leur propre intérêt les poussait vers notre pays : « notre intérêt exige indubitablement une union économique avec la France » : telle est en effet la conclusion des enquêtes effectuées dès décembre 1918 par la Commission d'étude des problèmes économiques posés par la guerre, commission que le gouvernement luxembourgeois avait instituée dans le but de rechercher quelle devait être l'orientation économique nouvelle du Grand-Duché : « Ce qui doit paraître décisif, lit-on dans le rapport élaboré par cette commission, c'est que l'agriculture

et la grande industrie marchent d'accord en se prononçant nettement toutes les deux pour une union avec la France. »

Il importe, semble-t-il, d'examiner rapidement les différentes branches de l'activité économique du pays luxembourgeois pour montrer que c'est bien l'union douanière avec la France qui devait, plus que toute autre, permettre au Grand-Duché de retrouver sa prospérité ancienne.

1° Industrie minière et métallurgique :

Les deux éléments principaux de l'industrie métallurgique, le minerai et le charbon, font défaut au Luxembourg : si les hauts-fourneaux du pays s'alimentaient exclusivement de minerai indigène, les réserves minières du Grand-Duché seraient épuisées en 24 ans : elles sont en effet évaluées à 220 millions de tonnes alors que la consommation (en période de prospérité) est de 9.200.000 tonnes. Avant la guerre le Luxembourg achetait d'importants tonnages de minerais en Lorraine annexée et en Meurthe-et-Moselle. S'il voulait assurer son ravitaillement en minerai de fer il devait donc se rapprocher de la France : « La richesse minière de la Belgique est pour ainsi dire nulle (rapport de la commission d'étude) : 97, 7 0/0 de sa consommation lui viennent de l'étranger; la France, pour une production de fonte seulement quatre fois supérieure à celle du Grand-Duché, dispose d'une richesse minière qui est de 44 fois plus grande. »

Le second élément d'importance capitale dans l'industrie métallurgique, le combustible, manque complètement dans le Grand-Duché; la consommation du coke y était avant la guerre, de 3.200.000 tonnes; celle du charbon en général (en y comprenant le coke) de 4.728.675 tonnes dont la plus grande partie venait d'Allemagne.

A première vue il pouvait paraître plus facile

de trouver une solution à la question du combustible en instituant une union belgo-luxembourgeoise qu'en procédant à un rapprochement franco-luxembourgeois : en prenant les chiffres d'avant-guerre on trouve en effet qu'en ce qui concerne le coke le déficit devait être, en cas d'union belgo-grand-ducale, de 4.561.000 tonnes, soit 47,9 o/o de la consommation et, en cas d'union franco-luxembourgeoise de 76 o/o de la consommation si la Lorraine seule faisait retour à la France et de 66,9 o/o si le bassin de la Sarre y était également annexé. En ce qui concerne l'ensemble de la question du charbon (y compris le coke) l'avantage de la Belgique devait diminuer sensiblement pour disparaître à peu près complètement dans l'hypothèse où, en dehors de l'Alsace-Lorraine la France récupérerait également le bassin de la Sarre : on estimait en effet le déficit à 27,1 o/o de la consommation dans le cas d'une union du Grand-Duché avec la Belgique, et à 42,9 o/o ou 30,7 o/o dans le cas d'une union avec la France, suivant que la Lorraine seule ou la Lorraine et la Sarre retourneraient à la France. Bien plus le problème changeait complètement d'aspect lorsqu'on examinait le moyen de combler le déficit : en cherchant à le résoudre, la commission luxembourgeoise en arriva à cette conclusion que « la question du combustible fait pencher la balance du côté de la France : en effet la France, qui a d'énormes réserves minières, possède ainsi, pour la compensation des quantités de charbon lui manquant, un puissant moyen dont est dépourvue la Belgique. » Cette monnaie d'échange apparaissait d'autant plus efficace aux Luxembourgeois qu'ils calculaient que l'Allemagne (c'est-à-dire la nation à laquelle il faudrait demander le charbon) avait en 1914 un déficit de minerai de fer de 24,1 o/o de sa consommation et que ce déficit monterait à 71,6 o/o par suite de la perte du Grand-Duché et

de la Lorraine, qu'il serait encore de 65,9 o/o si la Sarre venait également à être séparée du Reich.

La question des tarifs de transport, très importante en ce qui concerne le prix de revient final des produits pondéreux, sembla aussi au premier abord exiger le rattachement à la Belgique. Mais il apparut bientôt que l'union avec la France ne nuirait pas à ce point de vue non plus aux intérêts grand-ducaux : les tarifs seraient les mêmes qu'en France, par conséquent le prix du transport du minerai n'y serait pas plus élevé et, en ce qui concerne le charbon, le gouvernement de Paris pourrait exiger de celui de Berlin des tarifs modérés. A l'exportation le Luxembourg n'aurait rien à craindre de la Belgique intéressée au premier chef à ne pas écarter du port d'Anvers les produits grand-ducaux.

A un autre point de vue — celui de la capacité d'absorption des produits finis ou demi-finis — le marché français parut également préférable au marché belge : celui-ci n'absorbe en effet que le quart de la production nationale ; il est évident que la France constituait un débouché beaucoup plus intéressant (à noter que le Luxembourg exporte la quasi-totalité de sa production métallurgique). Voici à ce sujet quelques données statistiques (produits sidérurgiques) :

Belgique et Luxembourg, production : 3 millions 624.727 tonnes.

Belgique et Luxembourg, consommation intérieure : 1.296.176 tonnes, soit 35,8 o/o de la production.

Belgique et Luxembourg, exportation : 2 millions 328.551 tonnes, soit 64,2 o/o de la production.

France avec le Luxembourg, la Lorraine et la Sarre :

Production : 8.643.351 tonnes.

Consommation intérieure : 4.282.535 tonnes, soit 49,5 o/o de la production.

Exportation : 4.360.816 tonnes, soit 50,5 o/o de la production.

(Ces derniers chiffres auraient été respectivement de 58,6 o/o et 41,4 o/o au cas où la Sarre aurait continué à faire partie du système douanier allemand.)

Enfin à un dernier point de vue, l'union franco-luxembourgeoise devait constituer le but recherché par le Luxembourg : l'exportation d'acier de l'union belgo-luxembourgeoise n'arriverait pas à occuper sur le marché mondial une place aussi importante que celle qui reviendrait à l'union franco-luxembourgeoise : « La part de la Belgique dans le disponible mondial pour l'exportation (lit-on dans le rapport de la commission d'étude) ne serait que de 24,5 o/o, tandis que celle de la France serait de 30 o/o sans le bassin de la Sarre et de 44 o/o avec ce bassin; la France occuperait ainsi le premier rang parmi les pays exportateurs d'acier, ce qui lui créerait une très forte position sur le marché international. Pour le cas où elle récupérerait le bassin de la Sarre sa situation serait à peu près celle que l'Allemagne occupait avant la guerre. »

2° Agriculture :

La production de céréales est insuffisante; par contre le Grand-Duché est en mesure d'exporter d'assez grandes quantités de bétail. Moins prospère que l'agriculture belge, celle du Luxembourg jouit par rapport à celle de l'Est de la France d'une incontestable supériorité aussi bien au point de vue du rendement moyen à l'hectare qu'au point de vue

de l'effectif du bétail. Ses principaux débouchés avant la guerre étaient la région de Trèves et la Lorraine annexée.

Une union douanière avec la Belgique devait avoir pour conséquence d'enlever à l'agriculture luxembourgeoise le seul débouché lui restant : la Lorraine, puisque, du fait de la dénonciation du traité de 1902 elle perdait l'accès de la région de Trèves; de plus elle la priverait de la protection des droits que le Zollverein avait établis en faveur des produits agricoles. Par contre en cas d'union avec la France, l'agriculture luxembourgeoise devait acquérir en compensation d'un débouché relativement peu important (pays de Trèves) un autre très considérable (Briey-Longwy) et conserver le marché de la Lorraine désannexée; elle devait continuer à jouir de la protection de droits de douane. La conclusion à laquelle arrivèrent les enquêteurs grand-ducaux fut que « les intérêts de l'agriculture réclament l'accession au système économique de la France ».

3° Viticulture :

Seuls parmi les producteurs luxembourgeois, les représentants de la viticulture ne se sont pas affirmés partisans du rapprochement entre la France et le Grand-Duché; ils ne se déclarèrent pas non plus, d'ailleurs, en faveur d'une union belgo-luxembourgeoise. Le principal débouché d'avant-guerre pour leurs produits était le marché allemand que la France et la Belgique n'étaient pas susceptibles de remplacer. La rupture des liens économiques unissant le Luxembourg au Zollverein a donc été néfaste aux viticulteurs mais, depuis 1920, ceux-ci ont largement profité de la faculté que l'article 268 c du traité de Versailles leur a accordée, ainsi qu'aux autres producteurs luxembourgeois, d'exporter leurs marchan-

dises en Allemagne en franchise de tout droit de douane.

4° Commerce :

« Dans le cas d'une union douanière avec la Belgique, le commerce indigène devrait, pour l'achat de ses marchandises, nouer pour les 75 o/o de son chiffre d'affaires de nouvelles relations et perdrait par la constitution d'une ligne de douane du côté de la Lorraine une partie importante de sa clientèle; une union douanière avec la France changerait dans la moindre mesure les conditions actuelles: le commerce national conserverait non seulement le débouché de la Lorraine ci-devant annexée mais en trouverait encore un autre très rémunérateur dans la région de Longwy et de Briey. Les intérêts de l'agriculture et de l'industrie tendant nettement vers la France, il est naturel qu'il en soit de même de ceux du commerce. » Telles sont, en ce qui concerne le commerce, les conclusions du rapport de la commission luxembourgeoise d'étude des problèmes posés par la guerre.

5° Industries diverses.

Le même rapport constate que pour la plupart des industries moyennes et petites la conclusion d'une union avec la France présentait plus d'avantages que celle d'une entente avec la Belgique.

Parmi les raisons qui poussaient les Luxembourgeois à réclamer la conclusion d'une union douanière avec la France plutôt qu'avec la Belgique, l'une des plus importantes était la crainte d'être séparés d'une région riche parce qu'industrielle avec laquelle les relations d'affaires étaient très suivies : la Lorraine. C'est qu'en effet le Grand-Duché peut être

considéré non seulement comme la prolongation géographique de la région de Metz et de Thionville dont ne le sépare aucun obstacle naturel mais encore comme constituant avec celle-ci un tout économique qui ne saurait être rompu sans grand détriment pour les intérêts engagés de part et d'autre; c'est à la Lorraine que la métallurgie luxembourgeoise achetait le minerai dont elle avait besoin; c'est en Alsace que l'agriculture se procurait les engrais potassiques sans lesquels le sol ingrat du pays ne peut rien produire. C'est à ces provinces que le Luxembourg vendait de grandes quantités de produits finis et demi-finis sortant de ses usines; il les approvisionnait de viande de boucherie et de divers produits agricoles. Enfin un intense trafic de perfectionnement qui s'était encore accru après l'armistice rendait solidaires les intérêts des usines sidérurgiques lorraines, luxembourgeoises et sarroises : un tonnage important de fonte et d'acier en provenance du département de la Moselle passait la frontière pour être travaillé dans les usines et laminoirs du Grand-Duché et de là être expédié dans le bassin de la Sarre.

La conclusion d'une union à trois (France, Belgique, Luxembourg) avait de nombreux partisans parmi les producteurs luxembourgeois : elle aurait fait disparaître les inconvénients que pouvait avoir pour les deux parties ou pour les tiers une union réalisée seulement soit entre le Grand-Duché et la France, soit entre le Grand-Duché et la Belgique.

Dès février 1919 le gouvernement grand-ducal ouvrit des pourparlers avec la Belgique en vue d'étudier les possibilités d'un arrangement. Ces conversations officieuses n'eurent pas de suite immédiate : les Luxembourgeois dont les desiderata venaient de s'exprimer dans le rapport de la commission d'étude des problèmes posés par la guerre, furent, semblait-il, effrayés des prétentions manifestées par la Bel-

gique : se souvenant de l'injustice commise en 1839 une grande partie de l'opinion belge espérait alors que la victoire rendrait le Luxembourg à la Belgique comme elle avait rendu à la France l'Alsace et la Lorraine. Beaucoup de Belges, s'imaginant que la situation n'avait pas changé depuis 1839, depuis que les sénateurs et les députés du Limbourg et du Luxembourg avaient déclaré qu'à tout prix ces deux provinces voulaient rester belges, menaient une active campagne en vue de la réunion politique et économique du Grand-Duché au royaume de Belgique. Le seul résultat de celle-ci fut d'aliéner complètement à la Belgique les sympathies du Luxembourg très jaloux de son indépendance.

Le gouvernement grand-ducal cependant n'hésita pas à proposer au Conseil des Quatre la constitution d'une union tripartite qu'il considérait comme la solution idéale mais dont la création lui semblait difficile et à défaut de laquelle il préconisait le rapprochement franco-luxembourgeois.

Cette proposition ne fut pas adoptée. En septembre les pouvoirs publics décidèrent d'organiser une consultation populaire sur le point de savoir si le Grand-Duché devait s'unir à la France ou à la Belgique. Le referendum auquel il fut procédé le 28 septembre donna 60.400 voix pour l'union avec la France, 22.200 pour l'union avec la Belgique; l'énorme majorité qui se prononçait en faveur du rapprochement franco-luxembourgeois dictait au gouvernement l'attitude qu'il devait avoir et la ligne de conduite qu'il devait suivre; ce n'est que par suite des circonstances qu'en 1920-21 celui-ci fut amené à s'écarter de la voie qui lui avait été tracée et à conclure avec la Belgique une union économique.

Quelques mois plus tard, en février 1920, une

délégation de trente députés luxembourgeois vint à Paris tenir avec les hommes politiques français une conférence interparlementaire organisée au Palais-Bourbon; une fois encore la volonté populaire y fut exprimée; un projet de traité fut même paraphé par trois délégués de chaque Etat; l'accord parut chose faite; cependant aucune suite n'y fut donnée. Des promesses, semble-t-il, avaient été faites à la Belgique pendant la guerre, promesses auxquelles le gouvernement de Paris entendait demeurer fidèle; d'ailleurs la réalisation d'une union douanière franco-luxembourgeoise se heurtait en France à deux sortes d'obstacles : tout d'abord les pouvoirs publics souhaitaient la conclusion d'une entente à trois plutôt que celle d'une entente à deux; or les pourparlers engagés dans le courant de l'été de 1919 avaient montré que, contrairement aux sentiments qu'elle avait nourris pendant une partie des hostilités, la Belgique entendait conserver son entière autonomie et ne pas conclure avec sa puissante Alliée une union économique intime; celle-ci eut du cependant précéder l'engagement de pourparlers avec le gouvernement grand-ducal. D'autre part il semble que les milieux industriels français, inquiets de voir les produits sarrois dégrevés de tout droit de douane à l'entrée en France aient manifesté quelque appréhension à l'idée qu'un régime analogue put être concédé aux marchandises originaires du Grand-Duché.

Bientôt la France fit connaître son intention de ne pas intervenir dans la question luxembourgeoise avant qu'une entente ait été réalisée entre Bruxelles et Luxembourg ou tout au moins avant que l'échec de sérieuses négociations entre ces deux capitales ait démontré l'impossibilité d'un accord entre elles; en avril 1920, à la veille de l'opération militaire sur Francfort, la France se rallia à la demande belge tendant à ce que la question du régime économique

du Luxembourg fut, malgré le referendum de l'année précédente, discutée d'abord entre la Belgique et le Grand-Duché. Renonçant à la méthode jusqu'à préconisée de la conversation à trois, le gouvernement français déclara s'abstenir de toute tractation avec le Luxembourg et reconnaître à la Belgique une priorité à la faveur de laquelle il serait possible à celle-ci, pourvu que le Grand-Duché s'y prêtât, de négocier sans opposition ni intervention de la part de la France, une union économique qu'elle supposait conforme aux intérêts du Luxembourg autant qu'à la politique traditionnelle belge. Au cas où cette négociation aboutirait à l'union économique souhaitée, la France se réservait naturellement d'examiner les modalités de l'accord et les répercussions que ce statut nouveau ne manquerait pas d'avoir tant sur l'industrie et le commerce français que sur la production et les échanges de l'Alsace-Lorraine associée jusqu'en 1919 au Luxembourg dans un même Zollverein. Au cas contraire où les pourparlers belgo-luxembourgeois aboutiraient à un échec, la France se réservait le droit d'étudier la situation nouvelle et d'instituer une procédure appropriée.

En juin 1920, les négociations entre Bruxelles et Luxembourg furent officiellement engagées; pendant près d'un an elles furent poursuivies dans des conditions difficiles: dans l'un et l'autre pays l'union douanière avait des adversaires; finalement une convention paraphée le 17 mai fut signée le 25 juillet 1921 par M. Jaspar au nom de la Belgique et par M. Reuter au nom du gouvernement grand-ducal. La ratification par les Parlements des deux Etats fut difficile à obtenir; plus d'une fois le rejet fut envisagé; néanmoins après des discussions orageuses la convention fut approuvée et mise en vigueur le 1^{er} mai 1922.

Plus de trois années s'étaient écoulées depuis la dénonciation du Zollverein par le Grand-Duché. Quelle avait été pendant ce temps la politique douanière de celui-ci ?

De la fin de l'année 1918 au 1^{er} août 1921, le Luxembourg s'était trouvé être l'un des pays les plus libre-échangistes du monde : pour remplacer le tarif douanier du Zollverein avait été institué en juin 1919 un tarif autonome ne comprenant que 16 postes et applicable à toutes les frontières du pays.

Dans le but d'éviter les importations en masse de marchandises étrangères qui se seraient produites entre la signature de la convention d'union belgo-luxembourgeoise et l'échange des ratifications, la loi du 28 juillet 1921 institua un nouveau tarif douanier; reproduisant presque intégralement le tarif belge, ce nouveau tarif, mis en vigueur le 1^{er} août, n'en différait qu'en ce qui concerne quelques marchandises (le charbon, les vins mousseux, etc.); il demeura en vigueur jusqu'au 1^{er} mai 1922, date à laquelle commença à fonctionner l'Union économique.

La situation du Grand-Duché a été assez peu brillante après la guerre; la principale industrie du pays, l'industrie métallurgique, ressentit les effets de la crise économique d'autant plus durement qu'à l'inverse de celle des autres pays producteurs elle n'a à sa disposition aucun marché intérieur. Quelques chiffres donneront un aperçu du mouvement des affaires: alors qu'en 1913 les haut fourneaux consommaient 3.200.000 tonnes de coke, ils n'en ont utilisé que 910.000 tonnes en 1920, et 1.200.000 en 1921. La plus grande partie de ces tonnages était en provenance d'Allemagne; un accord intervenu entre Paris et Luxembourg en 1920 avait réparti les livraisons du Reich entre les deux pays de manière à assurer le parallélisme de marche entre les deux industries sur la base de la production de 1913. En ce qui concerne l'extraction du minerai de fer, les statis-

tiques dénotaient une diminution constante (depuis 1915) du tonnage extrait : alors que la production avait été de 7.333.000 tonnes en 1913 elle ne fut plus que de 3.112.500 tonnes en 1919, de 3.704.400 t. en 1920 et de 3.031.700 tonnes en 1921. La production de fonte qui avait baissé considérablement depuis 1913 tendait à se relever en 1921 : 1913^e : 2 millions 547.861 t.; 1920 : 692.935 t.; 1921 : 970.336 t. De même en ce qui concerne celle de l'acier : 750.974 tonnes en 1921 contre 366.231 tonnes en 1919 et 1.326.035 tonnes en 1913.

L'article 268 c du traité de paix avait imposé à l'Allemagne « l'obligation de recevoir en franchise de tous droits de douane à leur entrée sur le territoire douanier allemand les produits naturels ou fabriqués originaires et en provenance du Grand-Duché de Luxembourg pendant une période de cinq années à dater de la mise en vigueur du traité ». Cette stipulation dont le gouvernement grand ducal avait demandé la mise en vigueur dès janvier 1920 assura aux produits luxembourgeois un débouché important et diminua les conséquences fâcheuses de la rupture des liens qui, avant les hostilités, unissaient le Grand-Duché à l'Allemagne.

SECTION II

L'accord belgo-luxembourgeois du 25 juillet 1921 Ses principales clauses

La convention belgo-luxembourgeoise du 25 juillet 1921, fruit des laborieuses négociations poursuivies du mois de juin 1920 au mois de mai de l'année suivante et menées à bien par MM. Reuter, chef du gouvernement grand-ducal et Jaspar, ministre des Affaires étrangères de Belgique, a été ratifiée

dans les deux Etats à la suite de discussions passionnées et mise en vigueur le 1^{er} mai 1922.

Quoique l'examen du fonctionnement de l'Union douanière qu'elle institue ne rentre pas à proprement parler dans l'étude des relations commerciales franco-belges, il importe néanmoins d'y procéder rapidement, les conséquences de cette union sur la situation respective de la France, de la Belgique et du Luxembourg ayant été considérables.

Ainsi que le fait justement remarquer le rapport présenté au Sénat de Belgique lors de la discussion du projet de loi portant approbation de la convention du 25 juillet, celle-ci a comme première caractéristique son incontestable ampleur : ce n'est pas un traité de commerce ordinaire : « L'union douanière, déjà si importante par elle-même, est à la vérité son principal objet, mais autour d'elle se groupent un grand nombre de dispositions non seulement connexes à cette union mais destinées à resserrer à de multiples points de vue les liens entre les deux Etats contractants : mesures financières et monétaires, ferroviaires et consulaires, stipulations d'ordre intellectuel, industriel, agricole et autres. »

Un second caractère distinctif de l'accord belgo-luxembourgeois, c'est sa remarquable durée : « Le présent traité, dit l'article 29, est conclu pour une durée de 50 ans à partir de la date de sa ratification. » Le rapport des commissions sénatoriales fait remarquer avec raison que « les conventions internationales n'ont pas généralement une si vaste projection sur l'avenir. » Enfin une troisième caractéristique réside dans le fait de la création de quatre grands organismes collaborant chacun à sa manière au fonctionnement du traité : le conseil supérieur de l'union économique, le conseil administratif, la commission paritaire, le tribunal arbitral.

Les articles 1 et 2 du pacte belgo-luxembour-

geois consacrent le principe de l'union douanière de la manière suivante : article 1 : « Une union douanière est conclue entre le royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg. » Art. 2 : « Dès l'entrée en vigueur de la présente convention, les territoires des deux Etats contractants seront considérés comme ne formant qu'un seul territoire au point de vue de la douane et des accises communes, et la frontière douanière entre les deux pays sera supprimée. »

Les dispositions de l'article 3 sont particulièrement larges et libérales : « Il y aura entre les pays de l'union liberté de commerce pleine et entière. » Les marchandises de chacun des deux pays circuleront librement dans l'autre ; les sujets de l'un des 2 Etats qui s'établiront ou résideront dans l'autre y jouiront du même traitement que les nationaux au point de vue des droits, taxes, tarifs, impôts et patentes, etc... Par ses multiples stipulations l'article 3 consacre le principe de l'égalité de traitement des ressortissants des deux Etats; il y apporte cependant une importante exception: il institue, en effet, une commission paritaire dont le rôle consiste à décider dans quelle mesure il pourra être dérogé à ce principe d'égalité de traitement; chargée de « rechercher un juste équilibre dans les conditions d'approvisionnement en matières premières et d'écoulement de la production » cette commission paritaire est une institution permanente destinée à veiller à la sauvegarde des intérêts des deux métallurgies en présence et à leur permettre de travailler d'accord à la conquête des marchés extérieurs.

L'unification des dispositions légales et réglementaires en matière de douane et d'accises communes est réalisée par l'article 4 : toute la législation grand ducale relative à ces matières doit être abrogée et remplacée par celle de la Belgique ; il était logique que l'unification se fit sur la base de

la réglementation du pays le plus important. Sont rangées parmi les accises communes toutes celles pour lesquelles est prévue une communauté de recettes. L'article 4 décide que la législation de l'Union est celle en vigueur en Belgique au moment de la ratification de la Convention et que les modifications à y introduire ne pourraient l'être qu'une fois consulté le Conseil supérieur de l'Union. En ce qui concerne les accises non communes, le gouvernement grand-ducal s'engage par l'article 6 à conformer dans la mesure du possible sa législation à celle de la Belgique et à établir des droits d'un taux au moins égal à celui qui existe dans cet Etat.

Le Luxembourg entrant dans le système douanier belge et les deux Etats ne devant plus former, vis-à-vis des Puissances étrangères, qu'une seule entité économique, le gouvernement de Bruxelles prit par l'article 5 l'engagement de s'efforcer d'obtenir l'extension aux produits grand-ducaux des avantages dont les marchandises belges bénéficient à l'entrée de certains pays. Le même article décide que les futurs traités de commerce et accords économiques seront conclus par la Belgique au nom de l'Union douanière et qu'aucune convention de ce genre ne pourra être signée ni modifiée sans que le gouvernement luxembourgeois ait été entendu : cette disposition fut l'une des plus critiquées ; aussi bien dans le Grand-Duché qu'à Bruxelles elle rencontra des adversaires acharnés ; on lui fit d'ailleurs subir une exception : il fut en effet prévu que le Luxembourg interviendrait avec les mêmes droits et prérogatives que la Belgique lors des conversations à engager avec la France.

L'article 6 établit un régime de faveur en ce qui concerne les vins luxembourgeois : il les exonère du droit d'accise ; cette mesure a été prise dans le but de diminuer de la part des viticulteurs luxembourgeois

l'opposition au traité. L'article 8 vise, pour les interdire, les primes d'exportation et, pour les réglementer, les prix maxima. L'article suivant prévoit la possibilité d'instituer des prohibitions de trafic pour cause de sécurité publique ou pour des motifs d'ordre sanitaire.

La convention règle ensuite les questions relatives à la perception et à la répartition des recettes douanières : sont considérées comme recettes communes le produit des droits d'entrée, de sortie, de transit, des droits d'accise, des recettes douanières extraordinaires, etc. En sont déduits tous les frais d'administration tant du conseil supérieur de l'Union que des services des douanes. La recette nette est répartie entre les parties contractantes au prorata de leur population : un recensement décennal est prévu.

L'article 13 institue des primes en faveur de l'agriculture luxembourgeoise; les articles suivants sont d'ordre purement administratif et visent l'organisation interne des services douaniers.

Deux commissions mixtes sont prévues par la convention : l'une, le Conseil administratif (art. 19 et 20) a, comme son nom l'indique, des fonctions administratives qui l'appellent à délibérer sur les questions d'organisation et de composition du personnel et sur celles qui sont provoquées par l'application et l'interprétation des lois, tarifs et règlements douaniers; ce Conseil est formé de trois membres : deux sont belges, le troisième est luxembourgeois. L'autre (art. 27) le Conseil supérieur de l'Union (5 membres dont trois belges) est un organe consultatif qui a pour mission d'étudier tous les problèmes qui ont pour objet la législation économique; il donne son avis sur les modifications à apporter aux tarifs douaniers et aux droits d'accise et se tient à la disposition des deux gouvernements pour examiner

tout ce qui a trait aux intérêts communs de l'Union économique.

L'article 28 prévoit le recours à l'arbitrage pour tous les différends qui pourraient s'élever entre les deux pays quant à l'interprétation ou à l'application d'une des clauses du traité. La clause arbitrale existe dans un très grand nombre de pactes internationaux conclus par le gouvernement belge; elle n'a d'ailleurs jamais joué. Il parut cependant utile de l'introduire dans le traité du 25 juillet; les critiques formulées à son égard proviennent de ce qu'on a donné aux stipulations de l'article 28 une portée qu'elles n'ont pas : sauf dans deux cas cet article n'octroie pas aux arbitres le pouvoir de modifier le traité, d'y ajouter ou d'en retrancher quelque chose comme certains parlementaires belges ont paru le craindre lors de la discussion du projet de loi portant approbation de la convention belgo-luxembourgeoise. Le tribunal arbitral borne sa compétence au point de savoir si un cas donné rentre ou non dans la catégorie des faits prévus par le traité; dans deux hypothèses seulement la convention lui confère des pouvoirs plus étendus : 1° c'est lui qui décidera en cas de désaccord entre les membres de la commission paritaire métallurgique; 2° sauf accord des parties c'est seulement par une décision de sa part qu'il pourra être mis fin au régime provisoire d'exploitation des chemins de fer luxembourgeois, régime prévu à l'article 24.

Aux termes de l'article 29 la durée du traité est fixée à cinquante ans à dater de la ratification; elle sera prorogée de dix ans dans le cas où aucune des parties n'aurait fait connaître, un an avant l'expiration de la cinquantième année, son intention de faire cesser les effets du traité de 1921.

Telles sont, succinctement résumées, les dispositions de la convention belgo-luxembourgeoise relatives au fonctionnement de l'union douanière. A

côté de ces stipulations s'en trouvent d'autres qui ont trait à différentes questions qui sont connexes au régime douanier ou dont la solution doit contribuer à un rapprochement plus intime des populations des deux États : les problèmes monétaire et ferroviaire, les questions de la représentation consulaire et des relations intellectuelles entre la Belgique et le Luxembourg.

Les adversaires de l'Union douanière

La convention d'union douanière a rencontré des adversaires dans le Grand-Duché et en Belgique; plus d'une fois, à Luxembourg notamment, sa ratification parut chose impossible.

Dans le Grand-Duché les adversaires les plus acharnés du traité de 1921 furent les agriculteurs au profit de qui il fallut organiser un système de primes à la production (art. 13). La plupart des arguments qui y furent invoqués à l'encontre de la convention n'ont qu'une médiocre valeur; les seules objections sérieuses que l'on pouvait faire à la conclusion d'une union douanière avec la Belgique étaient d'ordre politique : la crainte de voir les Belges profiter du traité pour tenter l'annexion politique du Grand-Duché (qu'ils n'avaient pu obtenir en 1919 lors de la réfection de la carte de l'Europe) a été la véritable raison des résistances qui se sont manifestées à Luxembourg contre la convention pendant son élaboration et sa discussion. Il est curieux de constater que les arguments d'ordre financier ou économique que les adversaires du traité avaient à faire valoir ont été développés longuement dans de nombreux écrits tandis que ceux d'ordre politique n'apparaissent guère, quoiqu'ils soient de beaucoup les plus importants, que dans le rapport présenté par la minorité de la section centrale de la Chambre des députés.

En Belgique la convention d'union a été vivement critiquée sinon dans les milieux parlementaires, du moins dans le monde industriel. On y a fait remarquer que la somme des avantages que la Belgique retirerait du traité était manifestement inférieure à celle des inconvénients et des charges qui en découleraient infailliblement pour la nation.

Toutes les critiques adressées par les adversaires de la convention ne sont pas également bien fondées; certaines n'ont que peu de valeur; quelques-unes même n'en ont pas du tout : c'est ainsi que dans certains milieux on s'est élevé avec énergie contre l'institution de primes en faveur de l'agriculture luxembourgeoise en déclarant qu'il était inadmissible que le royaume subventionne l'industrie agricole d'un Etat étranger : l'examen sommaire de l'article 13 montre à quel point cet argument est mal fondé : ce n'est pas la Belgique qui doit verser des primes à l'agriculture luxembourgeoise mais le gouvernement grand-ducal, chacun des deux Etats (et non pas seulement le Grand-Duché) recevant une somme en rapport avec l'importance de la superficie emblavée de son territoire. De même ce n'est pas sans quelque excès que l'on a pu parler de la « fissure du traité avec la France » : on entendait par-là tirer argument contre la convention de ce que le gouvernement belge avait pris l'engagement d'autoriser son co-contractant (par dérogation à l'article 5) à intervenir lors des futurs pourparlers franco-belges sur un pied d'égalité avec la Belgique.

Des critiques très vives ont été formulées en ce qui concerne l'article 28 relatif à l'arbitrage : on a vu plus haut qu'elles provenaient d'une mauvaise intelligence du texte. Au point de vue financier il est incontestable que la convention fait peser sur la Belgique de très lourdes charges : elle lui impose le paiement annuel d'une somme de 7 millions de

francs pour le service de la dette contractée chez elle par le Luxembourg (1); elle l'oblige éventuellement à partager avec le Grand-Duché le bénéfice de toute convention germano-belge relative à la reprise des marks par l'Allemagne ; du fait de la suppression de la frontière douanière de Sterpenich à Trois-Vierges elle diminue ses recettes douanières ; bien plus, par suite de l'exploitation par l'Etat belge des chemins de fer grand-ducaux, elle met à la charge du contribuable belge non seulement la reconstitution du réseau luxembourgeois mais encore le déficit d'exploitation et le paiement de redevances diverses. On a été jusqu'à dire que le cadeau fait par la Belgique au Grand duché serait annuellement de 32 à 40 millions ce qui, pour chacun des habitants du Luxembourg représenterait une rente de 130 à 160 francs. Ces chiffres sont, à notre avis, fortement exagérés : il n'en demeure pas moins que les charges financières assumées par la Belgique du fait de son union avec le Grand duché sont très lourdes.

Les plus farouches adversaires de la convention ont été les métallurgistes belges ; les divers arguments présentés par eux peuvent être résumés de la manière suivante : la métallurgie belge qui jouissait avant la guerre d'une incontestable supériorité par rapport à l'industrie similaire luxembourgeoise se trouve depuis l'armistice dans une situation beaucoup moins favorable : elle n'a pas de minerai à proximité de ses usines et doit le faire venir de l'étranger, elle paie son coke très cher tandis que la métallurgie luxembourgeoise en reçoit à bon compte de l'Allemagne, elle ne pourra lutter contre la

(1) Un emprunt pour lequel le Luxembourg n'avait à payer qu'un intérêt de 2 o/o lui fut en effet consenti pour lui permettre l'échange contre des billets belges provisoires qu'il avait émis lorsqu'il avait retiré de la circulation les marks allemands ; la plus grosse partie du service des arrérages fut laissée à la charge de la Belgique.

concurrence qui lui sera faite, même si on lui accorde la gratuité du transport par voie ferrée. Elle éprouve de grandes difficultés à placer sa production : la question des débouchés sera insoluble dans le cas d'une union avec le Luxembourg car celui-ci accaparrera, grâce à son prix de revient moins élevé, non seulement les marchés extérieurs mais le marché national lui-même. Beaucoup de ces arguments étaient à vrai dire de faible valeur : si le prix du coke était en 1921 plus bas dans le Grand duché qu'en Belgique il n'en avait pas toujours été ainsi depuis l'armistice et il était à prévoir qu'il n'en serait pas ainsi pendant toute la durée de la convention ; l'absence de minerai à proximité des usines ne constitue pas non plus un handicap, l'expérience démontrant que le développement des industries sidérurgiques s'opère de façon plus constante et plus étendue sur le charbon que sur le minerai ; d'autre part l'industrie belge est mieux placée pour s'approvisionner en manganèse, en chaux et dolomies, etc... Il n'en est pas moins vrai que, quoique exagérés par les intéressés, les inconvénients résultant du pacte du 25 juillet pour la métallurgie belge étaient assez graves : la question des débouchés était de beaucoup la plus difficile à résoudre.

Pour atténuer ces inconvénients et permettre à chacune des industries en présence de subsister sans être menacée de ruine par l'autre, l'article 3 de la convention a prévu une exception au principe de l'égalité de traitement dont il fait la règle générale : « En vue de sauvegarder les intérêts de l'industrie métallurgique nationale des deux pays, une commission paritaire recherchera un juste équilibre dans les conditions d'approvisionnement en matières premières et d'écoulement de la production : en cas de désaccord ce juste équilibre sera formulé en des mesures tarifaires à définir par le tribunal arbitral. »

La création de cette commission paritaire, acceptée par le Luxembourg fut assez mal accueillie dans le royaume où beaucoup manifestèrent leur défiance à l'égard de cet organisme et émirent la crainte de voir les deux parties recourir fréquemment à l'arbitrage : c'était cependant en faveur de l'industrie belge que la réserve formulée par l'article 3 avait été insérée dans le traité.

Jointes aux autres charges que la convention faisait peser sur la Belgique, les inconvénients en résultant pour l'industrie métallurgique pouvaient faire hésiter sur l'opportunité de la ratification. En fait on n'en tint guère compte : par une étrange anomalie les résistances que le traité avait rencontrées dans les deux pays se manifestèrent seulement dans le vote de la Chambre luxembourgeoise : alors que la Chambre belge approuva la convention du 25 juillet par 136 voix contre 4 et 3 abstentions et le Sénat par 93 voix (7 abstentions) la Chambre du Grand duché arriva péniblement à grouper 27 voix favorables sur 48 membres (13 contre ; 8 abstentions).

A n'envisager que les intérêts en cause la Chambre luxembourgeoise aurait dû adopter le traité avec enthousiasme et le Parlement belge avec plus de réserve : si l'accord de 1921 ne donnait pas aux Luxembourgeois tous les avantages qu'ils auraient retirés d'une union avec la France, s'il leur imposait quelques sacrifices (assez légers au total) il leur était à divers points de vue très favorable : il résolvait sans aucun dommage pour le Luxembourg les questions ferroviaires et monétaires, il facilitait la recherche de débouchés pour les produits industriels, il permettait le maintien d'une florissante agriculture et assurait au commerce et à l'industrie du grand-duché le bénéfice de tous les avantages d'ordre écono-

unique que la Belgique parviendrait à obtenir des nations étrangères.

La Belgique, au contraire, assumait de très lourdes charges et ne retirait de la convention que d'hypothétiques profits : parmi ceux-ci on en a souvent cité trois : a) l'existence de minerai de fer dans le grand-duché, or la production ne suffit même pas à la consommation locale et les réserves seront à peu près épuisées dans un quart de siècle ; b) le traité de 1921 sauvegarde les intérêts d'Anvers : en réalité point n'est besoin d'une union douanière pour attirer vers ce port les produits luxembourgeois ou en faire le lieu de débarquement des marchandises destinées au Luxembourg car, par sa situation géographique, Anvers est le port naturel du grand duché ; c) on a enfin prétendu que la Belgique dont la balance commerciale accusait encore en 1921 un déficit de trois milliards de francs, améliorerait son change en faisant bloc avec un pays dont toutes les industries sont tournées vers l'exportation : or qu'est-ce qu'un apport de 300 millions de francs d'exportations en regard d'une différence de 3 milliards à combler ?

Si le grand-duché n'a ratifié qu'à regret la convention d'union avec la Belgique et si ce dernier Etat l'a, au contraire, approuvée sans réserve malgré les inconvénients qu'elle présentait pour lui, c'est que des considérations politiques sont venues contrarier l'action des faits économiques : le vif désir exprimé par M. Jaspar de voir « les rapports devenir de jour en jour plus étroits » entre les deux pays a dominé les débats dans les deux Parlements, entraînant les adhésions à Bruxelles et les votes hostiles à Luxembourg. C'est en vain, comme l'a remarqué M. F. Chamfort dans l'Economiste français (25 mars 1922) que quelques députés belges ont demandé à leurs collègues de ne pas se laisser aveu-

gler par la raison d'Etat, de considérer le traité comme une affaire et cette affaire comme une duperie : « L'histoire du Zollverein enseignait que les unions économiques sont parfois la préface des unions politiques. En présence de cette perspective politique lointaine, chacun des deux peuples a réagi différemment, l'un apportant ses espoirs et l'autre ses inquiétudes tandis que, inversement, les réalités économiques immédiates étaient satisfaisantes pour le Luxembourg et onéreuses pour la Belgique. »

SECTION III

Les conséquences de l'union douanière belgo-luxembourgeoise

Un fait aussi important que celui de la conclusion de l'union douanière belgo-luxembourgeoise ne pouvait pas ne pas avoir de graves répercussions dans le domaine économique ; il était impossible qu'il n'affectât pas les conditions de production de chacun des pays contractants et la situation dans laquelle ils se trouvent vis-à-vis de leurs concurrents étrangers.

Les conséquences de la convention du 25 juillet 1921 doivent être étudiées à plusieurs points de vue : il importe tout d'abord d'examiner rapidement quels résultats principaux eut le pacte conclu sur l'économie interne de chacun des deux Etats intéressés. Il faut ensuite voir ceux qu'il produisit en matière de relations commerciales avec la France.

1° *Conséquences d'ordre interne.* (2)

Les principales conséquences de l'union belgo-luxembourgeoise sur l'économie belge ont été prévues par les adversaires du traité qui l'instituait : il est indéniable qu'ainsi qu'ils l'avaient indiqué la convention du 25 juillet eut pour résultat d'accroître les charges qui pèsent sur l'industrie belge ; celle-ci eut à lutter contre une industrie par rapport à laquelle elle ne jouissait plus d'aucune protection et qui, dans certains cas, se trouvait (tout au moins temporairement) dans des conditions de production plus favorables. En ce qui concerne l'industrie métallurgique, le fonctionnement de la commission paritaire n'alla pas sans soulever des difficultés nombreuses. La question des débouchés pour l'industrie du fer se compliqua de ce que la quantité des produits à écouler était double de ce qu'elle était auparavant et de ce qu'on se trouvait en pleine période de crise.

Pour le Luxembourg, au contraire, la convention d'union eut d'heureuses conséquences : si, dans le domaine métallurgique, la suppression de la frontière douanière belgo-luxembourgeoise ne lui valut que de médiocres avantages puisque la Belgique était elle-même surproductrice, par contre, dans d'autres domaines, elle ouvrit à ses produits d'intéressants débouchés ; elle permit en effet l'accroissement des ventes en Belgique de produits de la viticulture, de la brasserie, des industries du vêtement, des industries textiles, etc. Dès 1922 le rapport de la Chambre

(2) Ces conséquences sont fort nombreuses ; ne seront signalées ici que quelques-unes d'entre elles ; quant à celles qui sont d'ordre financier ou autre, elles seront laissées de côté car elles n'intéressent en rien le sujet de la présente étude.

de commerce de Luxembourg constata l'augmentation des exportations du Grand duché en Belgique.

2° Conséquences sur les relations commerciales avec la France.

La conclusion de l'union douanière belgo-luxembourgeoise a eu, par rapport à la France, diverses conséquences : *a)* sur le marché luxembourgeois elle a opposé aux produits français la concurrence des produits belges similaires — *b)* sur le marché belge elle leur a opposé celle des produits originaires du Grand duché — *c)* elle a eu pour résultat de dresser une barrière douanière entre le Luxembourg et l'Alsace-Lorraine qui, avant la guerre, vivaient sous un même régime économique — *d)* enfin, au point de vue métallurgique, la convention de 1921 aurait constitué une menace pour la France dans le cas où la Belgique et le Luxembourg auraient conclu une entente avec l'Allemagne, ce à quoi poussait l'organisation même de l'industrie grand-ducale.

a) Concurrence belge sur le marché luxembourgeois :

Par rapport à l'industrie française, l'industrie belge a toujours joui sur le marché luxembourgeois d'une sorte de privilège : avant la guerre celui-ci lui était assuré par ses conditions de production plus favorables ; grâce à leur prix de revient moins élevé beaucoup de produits belges y trouvaient un débouché auquel ne pouvaient accéder les marchandises françaises auxquelles cependant n'était pas opposée une barrière douanière plus élevée. Depuis 1918 les anciens avantages dont bénéficiait la Belgique dans l'ordre de la production ont en grande partie disparu mais, en ce qui concerne le marché luxembourgeois, d'autres sont venus les remplacer qui sont la conséquence de la conclusion du traité de 1921 : au lieu de s'imposer grâce à leur prix moins élevé que

celui des marchandises d'autre origine, les marchandises belges s'y imposent désormais parce qu'affranchies du paiement de tout droit de douane ; cet avantage a même une portée plus générale que l'ancien : autrefois, en effet, il se trouvait des produits pour lesquels la Belgique ne jouissait pas de conditions meilleures que les autres Etats, la France, par exemple : pour ceux-là la concurrence demeurait aisée. Il n'en va plus de même actuellement puisqu'aucun droit d'entrée n'est perçu sur les marchandises de provenance belge alors que les marchandises similaires mais d'une autre origine sont astreintes au paiement de taxes souvent élevées ; le privilège dont jouissent les Belges est évidemment moindre lorsqu'il s'agit de produits admis en franchise sur le territoire de l'Union : il subsiste cependant en partie car, à parité de prix et de qualité, le consommateur luxembourgeois achètera le produit belge dont il a l'habitude de préférence à tout autre.

b) Concurrence luxembourgeoise sur le marché belge :

En exonérant de tout droit de douane à leur entrée en territoire belge les marchandises d'origine luxembourgeoise, la convention du 25 juillet 1921 a eu pour effet de créer à leur profit une situation privilégiée correspondant à celle qui était faite sur le marché luxembourgeois aux marchandises belges. L'abolition des taxes douanières en faveur des produits luxembourgeois leur a permis dans un très grand nombre de cas de se substituer à des produits similaires d'origine étrangère ; si le pays qui semble avoir le plus souffert de ce fait est l'Allemagne, il est indéniable que la France a eu, elle aussi, à en subir les conséquences : certaines marchandises luxembourgeoises sont en effet susceptibles de faire une concurrence acharnée sur le marché belge aux articles français de même nature : tel est le cas, par

exemple, des produits des industries de la tannerie et de la ganterie (industries qui traversent, il est vrai, depuis la guerre une crise assez sérieuse en pays luxembourgeois) et de ceux de la viticulture. Si dans leur ensemble les vins français ne semblent pas avoir à craindre la concurrence des vins luxembourgeois qui sont en général de qualité très ordinaire et qui, de plus, sont souvent impropres à la consommation directe, il n'en va pas de même pour les vins mousseux à l'entrée desquels le Luxembourg prétendit faire percevoir par l'Union un droit de 625 francs par hectolitre, soit de 5 francs par bouteille, ce qui aurait été prohibitif. Cette mesure fut d'ailleurs écartée par la Belgique à qui les viticulteurs luxembourgeois demandèrent, lors de la discussion du traité du 25 juillet, de prendre l'engagement de ne pas abaisser le droit de 60 francs par hectolitre perçus sur les vins d'origine française : à cette requête le gouvernement belge fit une réponse évasive : « L'impôt qui frappe les vins représente une source considérable de revenus pour l'État et il n'entre pas dans l'intention de celui-ci d'y renoncer. Si, au cours de négociations avec une Puissance étrangère, le gouvernement belge devait être amené à consentir plus tard une réduction des droits d'accise sur les vins étrangers, il ne réaliserait cette mesure que s'il obtenait en échange des avantages très sérieux dont bénéficierait le commerce des deux pays. »

Malgré l'échec des tentatives faites jadis pour accroître en Belgique la consommation des vins luxembourgeois, la viticulture du grand duché entreprit la lutte contre les produits viticoles français ; la concurrence lui fut d'ailleurs facilitée par l'article 6 de la convention d'union qui a exempté du paiement de tout droit d'accise les vins récoltés dans le grand duché.

c) La suppression de la frontière douanière de

Sterpenich à Trois-Vierges porta un coup sensible à l'industrie française en général qu'elle mit en état d'infériorité sur les marchés belge et luxembourgeois. Celui qu'elle porta à l'industrie alsacienne et lorraine fut encore plus dur : non seulement en effet les produits originaires des départements désannexés se heurteraient désormais en Belgique et en Luxembourg à des concurrents privilégiés mais le régime auquel ils allaient être soumis lors de leur entrée dans le grand duché différerait complètement de l'ancien puisque désormais au lieu d'être exemptés de toute taxe ils auraient à payer des droits de douane souvent élevés. Cette situation amena de nombreux syndicats alsaciens-lorrains à protester contre la conclusion de l'union économique belgo-luxembourgeoise. Les appréhensions que celle-ci fit naître ne tardèrent d'ailleurs pas à s'atténuer : lorsqu'il fut question d'instituer un régime spécial pour les transactions entre les deux régions autrefois unies dans le Zollverein, les représentants de l'Alsace-Lorraine s'aperçurent que la rupture de l'ancienne union douanière avait causé aux provinces désannexées un préjudice moins considérable qu'il n'avait été prévu : aussi n'appuyèrent-ils que faiblement les demandes luxembourgeoises qui avaient pour but l'institution de ce régime de faveur. On verra plus loin comment fut résolue la question des relations entre le grand duché et l'Alsace-Lorraine.

Si la France a rencontré sur le territoire belge la concurrence des produits luxembourgeois et sur le marché luxembourgeois celle des marchandises belges, les deux Etats de l'Union se sont heurtés en France à des obstacles autrefois inconnus d'eux : en Alsace-Lorraine leurs produits ont dû lutter contre les articles similaires provenant des départements français situés au delà des Vosges. En France ils ont rencontré la concurrence des marchandises alsacien-

nes et lorraines. Si la création d'une frontière douanière entre le grand duché et l'Alsace-Lorraine a nui à celle-ci, elle a également causé un préjudice considérable au Luxembourg : un exemple typique en est donné dans un rapport de la Chambre de commerce de ce pays (1922) : 50 o/o de la production de l'industrie luxembourgeoise du vêtement étaient autrefois exportés dans les départements annexés ; le marché intérieur n'en consommait que 20 o/o. Par suite du rattachement à la France des régions qui en avaient été séparées en 1871 un droit de 960 francs par quintal a été perçu sur les articles de l'espèce introduits en Alsace-Lorraine ; ce droit étant prohibitif, le marché français s'est fermé ; la Belgique est elle-même surproductrice, l'industrie luxembourgeoise n'a pu y trouver de débouchés : une crise aggravée par le fait de l'exportation allemande en est résultée en 1922.

d) Enfin la conclusion de l'Union économique belgo-luxembourgeoise aurait pu avoir pour la France de redoutables conséquences dans le cas où l'Allemagne aurait cherché à se rapprocher du groupe ainsi formé ; la question d'une entente entre la métallurgie française et l'allemande avait été soulevée par l'Allemagne en 1920-21 ; il était à craindre qu'une fois conclue l'union du Luxembourg et de la Belgique ce fut vers ces pays plutôt que vers la France que se dirigeât l'Allemagne : un accord entre ces trois pays aurait constitué une grave menace pour l'industrie française avec laquelle le groupe belgo-germano-luxembourgeois eût été en mesure de traiter d'égal à égal ; cette menace était d'autant plus à redouter que l'organisation même de l'industrie du grand duché facilitait le rapprochement du groupe belgo-luxembourgeois et de l'Allemagne : cette dernière avait en effet équipé l'industrie grand ducale à la mesure de ses besoins : la Belgique pour

éviter la concurrence des usines du grand duché pouvait être amenée à orienter celles-ci vers leurs anciens clients, les Allemands.

Par suite du conflit survenu entre les Alliés et le Reich en 1923 la question de l'entente entre industries métallurgiques concurrentes a été en fait ajournée.

CHAPITRE II

Le nouveau tarif douanier belge

Le 1^{er} mars 1923 le gouvernement belge a déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants un projet de loi révisant le tarif des douanes. Ce projet, élaboré par le Ministère des Finances (dont dépend comme en France le service des douanes) n'a été discuté et voté par le Parlement qu'au début de 1924.

C'est sur la base des nouveaux droits projetés mais non encore votés que les pourparlers qui ont abouti à la conclusion de l'accord du 12 mai 1923 ont été menés : sur la demande de la Belgique la France avait en effet consenti à entamer les négociations sans attendre la décision du Parlement belge et à prendre en considération le projet présenté à celui-ci par le gouvernement : Cette remarque explique l'intérêt qu'il y a, au point de vue de la présente étude, à examiner les modifications apportées en 1924 au tarif douanier belge.

§ 1.

POURQUOI A-T-ON ÉLABORÉ UN NOUVEAU TARIF DOUANIER ?

Cinq raisons principales ont poussé le gouvernement belge à procéder à la refonte du tarif officiel des douanes :

1^o Le tarif en vigueur était trop ancien : il avait été établi à une époque où les besoins écono-

miques de la Belgique étaient complètement différents de ce qu'ils sont à l'heure actuelle. La seule industrie qu'il protégeait était l'industrie textile ; aucune autre n'avait été en mesure d'exiger la création de droits de quelque importance sur les produits de même nature que les siens : c'est ainsi que les produits de la verrerie et de la métallurgie (les deux premières industries de la Belgique moderne) ne jouissaient d'aucune protection ; les droits grevant l'entrée des machines étrangères étaient à peine supérieurs à ceux qui étaient perçus sur la matière première avec laquelle elles étaient faites.

Dans ce tarif les anomalies et les contre-sens abondaient ; la classification était loin de répondre aux nécessités modernes. Avant la guerre, déjà, on en avait demandé la révision : avec raison on avait fait observer qu'il est illogique de ne pas frapper les produits finis d'un droit plus élevé que celui qui grève l'entrée des matières premières lorsqu'il s'agit d'un pays qui, comme la Belgique, possède surtout une industrie de transformation.

2° L'union avec le Luxembourg avait modifié la situation dans laquelle la Belgique se trouvait par rapport aux autres Etats : dans beaucoup de cas ses conséquences avaient été fâcheuses ; elle avait posé de façon angoissante la question des débouchés déjà difficile à résoudre avant que fut conclue la convention de juillet 1921. La révision du tarif douanier s'imposait si l'on voulait posséder un instrument répondant aux conditions nouvelles faites aux industries des deux Etats de l'Union.

3° Le nouveau tarif devait constituer une monnaie d'échange : cette idée a été ardemment défendue en Belgique : les différentes branches de l'industrie, en particulier la métallurgie, y ont proclamé la nécessité pour le gouvernement d'avoir à sa disposition un tarif révisé — fût-ce même en projet

— pour être armé vis-à-vis des Puissances avec lesquelles il serait amené à engager des pourparlers.

4° Plus encore que l'ancien le nouveau tarif doit constituer une source de revenus pour le fisc : le droit de douane est d'abord un impôt ; on a particulièrement insisté sur ce caractère de la taxe douanière de façon à masquer autant que possible le rôle de protection qu'elle est appelée à jouer.

5° Le tarif douanier et les industries à protéger : « Ce serait commettre une dangereuse méprise que de considérer la réforme tarifaire à laquelle la Belgique vient de procéder comme motivée seulement par son union douanière avec le Luxembourg. On risquerait de confondre l'occasion avec la cause : en fait le nouveau tarif belge marque un changement décisif de la méthode belge en matière de protection douanière et ce changement est motivé bien moins par l'association douanière que par une altération profonde des conditions de la production en Belgique. » Cette opinion qui a été exprimée dans l'Europe Nouvelle (14-7-23) semble exacte : il est incontestable que la convention du 25 juillet 1921 a eu pour conséquence de modifier les conditions de la production dans les deux Etats de l'Union mais d'autres facteurs beaucoup plus importants ont joué dans le même sens : la hausse des prix et des salaires, l'application de la loi de huit heures, l'augmentation des impôts sans parler de quatre années de léthargie économique ont fait disparaître les avantages dont jouissait autrefois la production belge : désormais il faut protéger une industrie qui ne peut plus, comme jadis, défier la concurrence mondiale.

Aussi l'administration belge a-t-elle profité de la refonte du tarif douanier pour accorder à l'industrie nationale le taux de protection reconnu nécessaire ; pour effectuer son travail de révision elle

s'est inspirée de principes protectionnistes et cependant elle s'en est ardemment défendue en présentant son œuvre à l'approbation des Chambres. Quoiqu'il en soit du but poursuivi, l'examen du projet de tarif démontre que la Belgique s'est décidée depuis la guerre à abandonner (en fait sinon en théorie) la voie libre-échangiste dans laquelle elle avait persévéré jusqu'en 1920.

§ 2.

CONTEXTURE DU TARIF ; SES CARACTÉRISTIQUES

Le nouveau tarif comprend 1216 postes tandis que le nombre des rubriques de l'ancien était de 70. Pour la facilité des recherches ces 1216 rubriques sont réparties en 21 sections formées d'un nombre variable de séries ; les marchandises sont groupées suivant leur affinité et leur conditionnement autant que possible dans l'ordre du simple au composé. On peut regretter que le gouvernement belge en élaborant son projet de loi n'ait pas cru devoir tenir compte de la classification en cinq grands groupes (animaux vivants ; objets d'alimentation ; etc...) qui a été adoptée par la Belgique et 27 autres Etats pour l'établissement des statistiques commerciales ; cette classification aurait certainement contribué à faciliter la marche des pourparlers économiques entre la Belgique et les Puissances étrangères.

La multiplication des articles du tarif provient de la substitution de la tarification spécifique à la tarification *ad valorem*, substitution qui, avec l'institution d'un double tarif, est à la base de la nouvelle législation douanière belge.

A. *Institution du double tarif*

Ce qui différencie profondément le nouveau tarif belge de l'ancien, c'est qu'il contient deux colonnes, l'une relative à un tarif minimum destiné à être, dans toute la mesure du possible, l'instrument d'usage ; l'autre relative à un tarif maximum dont il ne devra être tiré parti que très exceptionnellement, suivant des conditions à déterminer par la loi.

Il ne s'agit pas là, à vrai dire, d'une innovation absolue ; la formule du double tarif était en effet inscrite en puissance dans l'ancien régime douanier : d'une part l'article 2 de la loi du 19 mai 1902 établissait un tarif spécial à l'égard des pays qui n'appliqueraient pas aux produits belges le traitement de la nation la plus favorisée ; d'autre part l'arrêté royal de novembre 1921 et la loi d'avril 1922 instituaient un tarif différentiel applicable aux marchandises d'origine germanique.

Si le gouvernement belge a adopté le système français de la double tarification, il n'a pas donné à chacun des tarifs les caractères qui leur ont été respectivement attribués en France. Alors que le tarif maximum français est le tarif général, c'est-à-dire celui qui doit être appliqué sauf stipulation contraire, le tarif belge d'application courante est le tarif minimum ; « Le tarif minimum, dit l'article 2, est applicable à toutes marchandises à l'égard desquelles un régime différent n'a pas été expressément établi. »

Le tarif minimum belge se distingue de son correspondant français par un autre caractère : en France le tarif de faveur représente en théorie la marge de protection jugée strictement indispensable à l'industrie intéressée dans la fabrication du produit frappé : le pouvoir exécutif n'en peut pas

abaisser le taux : il n'a que la faculté d'en proposer la réduction au Parlement. En Belgique, au contraire, le tarif minimum n'apparaît pas comme une barrière intangible, comme le rempart inviolable de l'industrie du pays : « les droits inscrits à ce tarif, lit-on dans l'exposé des motifs du projet de loi, sont susceptibles d'être réduits à la suite de conventions commerciales et comme en pareil cas, sauf stipulations contraires dans les arrangements, les taux conventionnels feraient communément l'objet de généralisations, ils se substitueraient pratiquement aux droits du tarif minimum. »

L'article 3 détermine avec soin les cas dans lesquels le Conseil des Ministres peut décider l'application du tarif maximum ; quant à l'article 10 il exige que les mesures prises en vertu de l'article 3 soient ratifiées par le Parlement dans le plus bref délai possible. Les droits les plus élevés sont applicables :

1° aux marchandises originaires ou en provenance de pays qui se trouvent sans arrangement commercial avec la Belgique et qui ne lui accordent pas leur régime le plus favorable (cette hypothèse est celle que prévoyait la loi de 1902).

2° aux marchandises originaires de pays qui « par des prohibitions, des restrictions édictées à l'entrée ou à la sortie ou par l'application de droits ou taxes excessifs porteraient gravement atteinte au commerce, à la navigation ou à l'industrie belges. »

3° temporairement aux marchandises qui, en raison du fléchissement considérable du change monétaire dans le pays de production, pourraient être importées en Belgique dans des conditions telles que l'industrie nationale serait mise en péril.

4° Enfin un dernier cas avait été prévu dans lequel le tarif maximum devait être appliqué mais on ne le retrouve pas dans le texte définitif du pro-

jet de loi : c'est celui où des marchandises bénéficieraient de primes même indirectes à l'exportation. Considérée isolément, la perception des droits les plus élevés dans cette hypothèse constituait une clause antidumping des plus illusoires car elle ne permettait pas de proportionner la surtaxe au taux de la prime. Il est vrai que la loi de 1902 permettait déjà en pareil cas d'établir sur les marchandises dumpées un droit égal au montant de la prime ; cette disposition aurait donc abouti à une pénalisation supplémentaire du dumping.

Le tarif maximum est, avant tout, une arme : c'est d'ailleurs le caractère que lui a assigné M. Theunis lors de la discussion du projet de loi par la Chambre belge : « Le tarif maximum, a-t-il dit, c'est l'arme qu'il faut avoir, aussi belle, aussi redoutable que possible et dont il ne faut jamais songer à se démunir mais à laquelle il ne faut recourir qu'à la toute dernière extrémité. »

Si, en matière économique, la Belgique subit un préjudice du fait d'une puissance étrangère, elle a deux moyens à sa disposition pour rétablir la situation : « Le premier (explique l'exposé des motifs), qui a de loin nos préférences, comporterait un rajustement à l'étranger par l'octroi à notre profit d'un traitement plus acceptable ; le second, auquel nous ne nous résignerions qu'à notre corps défendant et après avoir épuisé toutes autres ressources, comporterait un rajustement chez nous par l'instauration d'un régime se rapprochant de celui que nous subissons inversement nous-mêmes : c'est alors seulement que nous nous retournerions du côté du tarif maximum. »

De tous les cas où doit jouer le tarif maximum le plus important, dans les circonstances actuelles, est le troisième : celui où des marchandises étrangères jouissent, quant à leur exportation, de l'avan-

tage considérable que constitue la dépréciation monétaire ; c'était le cas de l'Allemagne au moment où avait été élaboré en Belgique le projet de révision douanière.

Primitivement les droits inscrits au tarif maximum, qu'ils fussent perçus d'après le poids ou la valeur, furent fixés au double de ceux du tarif de faveur. L'écart de 100 o/o ainsi institué entre les deux colonnes fut jugé insuffisant par la France lorsque le gouvernement belge lui fit connaître le projet qu'il avait élaboré et qu'il demandait à prendre pour base des négociations. Les arguments qui lui furent présentés convainquirent probablement le gouvernement royal de l'insuffisance de cet écart car lorsque le projet de loi révisant le tarif douanier fut déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants le 1^{er} mars 1923, les taxes inscrites au tarif le plus élevé se trouvèrent être, en général, trois fois plus fortes que celles de l'autre colonne (1).

Le tarif maximum n'est pas présenté dans un cadre rigide : il peut n'être appliqué que partiellement (c'est-à-dire ne l'être qu'à des marchandises déterminées). D'autre part comme il ne sera pas toujours nécessaire de faire jouer le droit le plus élevé, la loi prévoit la fixation de droits intermédiaires mais de ce que le tarif d'usage est en France le tarif maximum tandis qu'en Belgique c'est le tarif minimum, il résulte que les droits intermédiaires ont, dans les deux pays, un caractère absolument dissimilable : dans notre pays ils apparaissent comme des concessions ; de l'autre côté de la frontière ils constituent de véritables surtaxes.

(1) Un certain nombre de marchandises exemptes de droits en tarif minimum en sont frappées en tarif maximum.

B. Généralisation des droits spécifiques.

Lorsque s'est posée la question des modalités d'imposition des marchandises, le gouvernement belge s'est prononcé pour la substitution de droits spécifiques à un grand nombre de taxes *ad valorem* : quels mobiles l'y ont poussé ? Il l'a expliqué lui-même dans son exposé des motifs ; après avoir rappelé que « la tarification spécifique trouve, à son point de départ, une estimation *ad valorem* », que « le taux spécifique apparaît, en définitive, comme une expression clichée de valeur », que « la valeur est, sans conteste, la base idéale de l'imposition puisque, nonobstant toutes les fluctuations, la taxe semble constamment proportionnelle au prix », que la tarification spécifique prête à la critique comme la tarification *ad valorem* car elle oblige à multiplier les positions du tarif ce qui rend difficile le classement des marchandises, il déclare : « Un fait domine la controverse, c'est la préférence qui s'avère dans les milieux industriels et commerciaux en faveur de l'imposition spécifique. »

Pour répondre au désir de l'industrie nationale, le gouvernement a inscrit dans son projet de tarif un très grand nombre de droits spécifiques. Toutefois il a laissé subsister une certaine quantité de droits *ad valorem* mais alors que ceux-ci constituaient jadis la majorité des taxes douanières, ils ne se rencontrent plus dans le nouveau tarif qu'assez exceptionnellement ; leur conversion en droits spécifiques demeure d'ailleurs possible en vertu de l'article 4 de la loi du 16 juin 1905.

Parmi les marchandises frappées d'un droit spécifique dans le nouveau régime alors qu'autrefois elles étaient taxées suivant leur valeur, on peut citer : les automobiles (640 francs par quintal au lieu

de 20 o/o *ad valorem*) les meubles (de 48 à 450 fr. au lieu de 15 o/o) les chaussures de cuir, etc...

Avec un système de taxation *ad valorem* une spécification étendue est absolument superflue : c'est ce qui explique la brièveté de l'ancien tarif belge. Lorsqu'on passe au contraire à un régime d'imposition spécifique, le nombre des articles devient forcément plus considérable : on a vu plus haut que le nouveau tarif comprend 1216 rubriques, chacune d'elles groupant plusieurs taux de droits ; alors qu'autrefois les produits de la verrerie, par exemple, étaient tous visés par le n° 66 du tarif (lequel prévoyait cinq taux de droits différents), ils forment aujourd'hui toute une section du nouveau tarif (la section XIV) ; les droits proposés par le gouvernement sur les produits de l'industrie verrière sont tantôt spécifiques tantôt *ad valorem* : il y en a 59 différents, presque tous affectés du coefficient 4.

L'ancien tarif frappait tous les papiers d'un droit de 4 francs par quintal (sauf les papiers d'appartement et les papiers pour journaux) : ce système était illogique car des papiers pesant lourd quoique de peu de valeur payaient les mêmes droits d'entrée que certains papiers de luxe. Dans le nouveau régime la spécialisation est, au contraire, poussée à l'extrême : toute la section XII est consacrée aux « papiers, articles en papier, ouvrages de librairie » : elle est formée des articles 722 à 770 du nouveau tarif.

Un dernier exemple est peut-être encore plus typique : les machines et mécaniques étaient autrefois grevées d'un droit spécifique dont le taux variait suivant la nature du métal dont la machine était faite : ainsi les machines en cuivre payaient 12 francs aux 100 kilogs, celles en fonte 2 francs, celles en fer ou en acier 4 francs. Deux sortes de

critiques avaient été adressées à ce système : a) les droits perçus sur les machines étaient à peine supérieurs à ceux qui l'étaient sur le métal ; b) ce système ne permettait pas de tenir compte de la valeur du produit : une machine peu compliquée payait, à poids égal, autant qu'une machine dont la fabrication était des plus difficiles et exigeait beaucoup de travail. Le nouveau tarif remédie à ces deux inconvénients de l'ancien système : non seulement il augmente l'écart entre les droits perçus sur le métal et ceux qui grèvent la machine mais il admet aussi que la valeur spécifique de la machine frappée augmente à mesure que diminue le poids de cette machine ; de plus il distingue soigneusement les différentes catégories de machines et mécaniques : machines à vapeur fixes avec ou sans piston, machines à vapeur locomobiles, machines demi-fixes, machines routières, machines-outils, machines électriques, etc., forment autant de rubriques du nouveau tarif : au lieu d'une seule rubrique celui-ci n'en contient pas moins de 70.

C'est à l'imitation de la France que la Belgique a adopté les principes ci-dessus rappelés ; elle a été ainsi amenée à subdiviser à l'infini les différents postes de son tarif : les machines à vapeur fixes à piston, par exemple, peuvent être frappées de 9 taux de droits différents, les machines dynamo-électriques de 6, etc...

La taxation au poids ayant été, en règle générale, substituée à la taxation d'après la valeur, les auteurs du projet de tarif ont dû résoudre un certain nombre de questions qui en dérivent et qu'il est nécessaire de passer rapidement en revue :

1° La péréquation : « L'élaboration du nouveau tarif a rencontré des difficultés considérables, explique l'exposé des motifs ; l'une des plus grandes dérivait du manque de stabilité des valeurs, influencées

fortement par les sautes du change et par le coût encore excessif de la vie. Tous les vœux se portent vers un état de choses normal nous rapprochant des conditions heureuses de l'avant-guerre. Escomptant ce rétablissement, le gouvernement a introduit dans le nouveau tarif des droits de base en rapport avec les contingences ainsi prévues. Mais des étapes restent à franchir avant d'atteindre pareil but et, dans l'intervalle, des transitions doivent être ménagées. Elles le seront en l'occurrence par le jeu des coefficients, lesquels, maintenus dans le cadre du tarif, seront progressivement abaissés pour s'éliminer finalement au niveau de la base. »

L'article 6 §1 décide que « les droits spécifiques seront calculés en appliquant aux quantités les taux de base multipliés par les coefficients dont ceux-ci sont affectés. » Dans son second paragraphe il stipule que « suivant la tenue de valeur des marchandises et les contingences économiques, le gouvernement pourra réduire ou supprimer les coefficients de majoration, selon l'espèce ou l'origine des marchandises, sauf la faculté, au besoin, de rétablir ces coefficients, mais dans la limite maxima des taux primitifs. »

Précédemment la limite supérieure des coefficients était de 6 ; le nouveau tarif ne connaît que le maximum de 5 et encore n'en fait-il qu'une rare application. En outre, s'il est question de réduire graduellement le taux des multiplicateurs, il n'est fait nulle part allusion à l'éventualité de leur augmentation au delà des taux primitifs.

2° La liquidation des droits : Les définitions du poids brut, du net réel et du net légal données par le § 2 de l'article 5 sont inspirées de la réglementation française (décret du 27 août 1911). La nouvelle loi douanière impose au brut les marchandises assujetties à des droits qui ne dépassent pas 10 francs par quintal en tarif minimum et 30 francs en tarif maxi-

mum ; le droit est liquidé sur le poids net réel pour les autres marchandises.

Le maintien d'un certain nombre de taxes ad valorem a, de son côté, amené le gouvernement belge à proposer aux chambres l'adoption de quelques règles relatives à ce mode de taxation : la définition de la valeur à déclarer avait été donnée par l'article 4 de la loi du 10 juin 1920 dont les stipulations avaient été confirmées par la loi du 8 avril 1922. L'article 7 du projet portant révision du tarif de base a maintenu cette définition qui se rapproche beaucoup de celle qu'a adoptée le législateur français : la valeur à déclarer ne peut être inférieure au prix normal de gros des marchandises similaires sur le marché belge au moment de l'importation, déduction faite d'une somme en rapport avec les droits (calculés d'après le tarif minimum) que les produits de l'espèce ont à supporter à l'entrée. Cette correction apportée à la règle suivant laquelle la valeur à déclarer est celle que les marchandises ont normalement au lieu d'origine ou de fabrication augmentée des frais d'emballage, de transport, etc... était nécessaire pour permettre de lutter efficacement contre le dumping de change dans tous les cas où les marchandises dumpées sont frappées d'une taxe ad valorem.

C. *Les nouveaux droits.*

L'examen des diverses sections du nouveau tarif douanier permet de dégager les considérations suivantes relatives au taux des droits qui y sont inscrits :

1° La franchise ou l'octroi de conditions d'entrée très favorables ont été maintenus dans le nouveau tarif en faveur des matières premières nécessaires à l'industrie (par exemple pour les minerais, le charbon, etc.). C'est dans le but de ne pas aug-

menter le prix de revient des produits fabriqués en Belgique et destinés à l'exportation que ce principe a été adopté.

2° Les mêmes considérations ont amené les auteurs du projet à exempter des droits de douane les denrées alimentaires de première nécessité que le sol belge ne produit pas ou qu'il ne produit pas en quantité suffisante. Pas plus que par l'ancien tarif l'agriculture n'est protégée par le nouveau : grâce à la non-imposition des denrées alimentaires le coût de la vie ne sera pas augmenté et, par suite, les salaires ne devront pas être relevés : c'est donc pour favoriser l'industrie que l'agriculture a, en quelque sorte, été sacrifiée.

Si les denrées alimentaires de première nécessité sont exemptées du paiement des droits d'entrée, il n'en va pas de même de celles qui ne sont pas d'usage courant : c'est ainsi que le thé, les huiles d'olive, le poisson de mer, etc., qui, autrefois, entraient en franchise ou moyennant le paiement de taxes peu élevées, sont désormais assujettis à un régime beaucoup plus sévère.

Quant aux boissons elles restent lourdement frappées; le projet prévoyait le maintien des anciennes taxes sauf pour les vins mousseux (pour lesquels le droit était augmenté) mais lors de la discussion du nouveau tarif par la Chambre des Représentants les droits sur tous les vins ont été majorés.

3° Toujours en vue de maintenir aussi bas que possible le prix de revient des objets manufacturés, les auteurs du projet de tarif ont laissé subsister des droits modérés sur les demi-produits que les usines du pays doivent transformer en produits finis. Certains de ces droits ont néanmoins été majorés.

4° Afin de fournir du travail à la main-d'œuvre nationale, le nouveau tarif institue des droits dégressifs pour certains produits (par exemple divers pro-

duits alimentaires) selon qu'ils sont importés en vrac ou dans des récipients plus ou moins grands. De prime abord l'adoption d'un tarif dégressif pour ces marchandises semble ne pouvoir donner lieu à aucune critique. Mais si l'on considère la question plus à fond on s'aperçoit que sur elle se greffe un autre problème : celui de la protection des marques d'origine : l'expédition en vrac ou dans de grands récipients favorise la fraude; c'est d'ailleurs pour cette raison que la loi française n'a pas adopté le principe d'un tarif dégressif en pareil cas; elle cherche, au contraire, à empêcher ce que l'on a parfois appelé le « rempotage »; à ce point de vue elle se trouve en opposition avec la loi belge.

5° Le nouveau tarif n'établit que des droits très modérés sur les objets utilisés dans les laboratoires, écoles... : (par exemple sur les livres, les appareils scientifiques, etc...).

6° Une protection plus marquée que dans l'ancien régime est prévue pour les produits fabriqués, notamment pour ceux de l'industrie métallurgique. Cette protection a été réalisée par l'augmentation de l'écart entre les droits perçus sur les matières premières et ceux qui frappent les produits finis, par une spécification plus étendue que celle de l'ancien tarif, enfin par la substitution de droits spécifiques aux taxes précédemment établies *ad valorem*.

Un grand nombre de marchandises autrefois exemptes de taxes sont désormais frappées de droits élevés : tel est le cas de divers produits chimiques. Les taxes grevant d'autres marchandises sont simplement majorées mais dans d'assez fortes proportions.

L'augmentation est considérable en ce qui concerne les produits de l'industrie textile (elle atteint parfois 300 o/o) mais c'est surtout pour ceux des industries métallurgiques et mécaniques que les droits ont été relevés : certaines machines en fer ou

en acier paieront désormais des droits décuplés ou même majorés encore davantage : c'est ainsi qu'au lieu de 24 francs par quintal ($4 \times$ coefficient 6) les machines à vapeur pesant moins de 50 kilogs paieront 200 francs, les compteurs 240 ou 600 francs, etc.

D'une façon générale le nouveau tarif marque une sensible augmentation sur l'ancien sans qu'il soit possible de préciser la moyenne de la majoration qu'il représente : les rubriques sont en effet beaucoup trop nombreuses et trop détaillées; de plus l'institution de droits de plus en plus élevés à mesure que diminue le poids du produit frappé ne permet pas, même pour une seule catégorie d'articles, de donner une estimation précise.

Dans certaines parties le projet de tarif belge se rapproche beaucoup du tarif français tant par la nomenclature que par le taux des droits : (exemple : les machines-outils :

TARIF BELGE (minimum)

PAR 100 KILOGS

25.000 kilogs et plus	$8 \times 4 = 32$ »
de 10.000 à 25.000 kilogs	$10 \times 4 = 40$ »
de 5.000 à 10.000 kilogs	$12 \times 4 = 48$ »
de 1.000 à 5.000 kilogs	$14 \times 4 = 56$ »
de 250 à 1.000 kilogs	$20 \times 4 = 80$ »
moins de 250 kilogs	$40 \times 4 = 160$ »

TARIF FRANÇAIS (minimum)

PAR 100 KILOGS

25.000 kilogs et plus	$10 \times 3,3 = 33$ »
de 5.000 à 25.000 kilogs	$12 \times 3,3 = 39,60$
de 1.000 à 5.000 kilogs	$16 \times 3,3 = 52,80$
de 250 à 1.000 kilogs	$24 \times 3,3 = 79,20$
moins de 250 kilogs	$50 \times 3,3 = 165$ »

Les divers organismes économiques belges n'ont pas cessé depuis 1920 de critiquer la politique douanière de la France : or, dans ses chapitres relatifs aux produits industriels, le nouveau tarif, établi

de façon à donner satisfaction aux réclamations de ces organismes, est la copie du tarif français : ce seul fait permet de juger dans quelle mesure a évolué le système douanier de la Belgique.

7° La nouvelle loi douanière tend à la création de ressources fiscales par l'établissement de droits élevés sur les articles de luxe et sur diverses marchandises dont la Belgique n'est pas productrice et pour lesquelles, par conséquent, la question de la protection ne se posait pas.

8° Enfin en déterminant les droits à inscrire dans le nouveau tarif, le gouvernement a cherché (tout en s'en défendant) à améliorer la situation dans laquelle se trouvent certaines branches de l'activité belge; c'est pour venir en aide à l'industrie automobile, par exemple, qu'il a transformé l'ancien droit de 20 o/o *ad valorem* en un droit de 640 francs par quintal. On verra ci-dessous si les modifications ainsi apportées à l'ancien régime sont susceptibles de donner les résultats en vue desquels elles ont été adoptées.

D. Questions diverses

Les articles 4, 8, 10, 11 et 12 de la nouvelle loi douanière sont relatifs à des questions d'intérêt secondaire, la justification de l'origine, la réimportation..., etc.

La question de l'origine ou de la provenance n'a pas d'importance au point de vue tarifaire quand le même régime est applicable à toutes les marchandises d'où qu'elles viennent; mais lorsqu'un régime différentiel est mis en vigueur, elle doit être réglée : l'arrêté royal du 3 novembre 1921 avait déjà décidé que les marchandises en provenance de pays européens autres que l'Allemagne devraient être accompagnées de certificats d'origine pour être admises aux conditions ordinaires du tarif des douanes. Le

projet de 1923 instituant à titre général un double tarif, devait, par suite, contenir une disposition analogue : elle se trouve dans l'article 4, § 1^{er} qui subordonne la jouissance du tarif réduit à la justification de l'origine.

Les marchandises réimportées de l'étranger après y avoir subi des transformations sont assujetties par l'article 8 à des droits proportionnels à l'augmentation de valeur qui résulte du travail auxquelles elles ont été soumises. Ces droits (fixés par le ministre des Finances) ne peuvent dépasser 15 o/o en tarif minimum.

L'article 10 décide que tous les arrêtés pris par le Pouvoir Exécutif en vue d'appliquer le tarif maximum ou de modifier les coefficients doivent être ratifiés par le Parlement dans le plus bref délai possible.

Enfin les articles 11 et 12 abrogent toutes dispositions contraires à la nouvelle loi et laissent au gouvernement le soin de fixer la date de la mise en vigueur de celle-ci.

§ 3. — *Critique du nouveau tarif*

En présentant au Parlement la loi douanière qu'il venait d'élaborer, le gouvernement belge déclara n'avoir été inspiré que par le souci d'adapter le tarif des douanes aux besoins de l'heure actuelle et celui d'accroître les revenus du Trésor public; il s'est défendu de modifier la politique traditionnelle de la Belgique en matière économique : son exposé des motifs est en effet précédé d'une véritable profession de foi libre-échangiste : « Il faut reconstruire plutôt que construire; nous voulons dire que le nouveau tarif doit conserver les mêmes assises que l'ancien, garder aussi ses lignes générales car l'orientation ne peut en être changée. La réfection du tarif des douanes n'est inspirée que par le seul souci d'un

rajustement rationnel; le gouvernement actuel demeure d'avis, tout comme ses devanciers, que la politique douanière de la Belgique doit conserver son caractère traditionnel de liberté, grâce auquel le pays a connu, dans le passé, des périodes durables de croissante prospérité. »

Aussitôt, il est vrai, le gouvernement confesse que « cette politique ne comporte point, comme elle n'a d'ailleurs jamais comporté, l'application intégrale d'un libre-échange absolu ».

Le nouveau tarif s'inspire donc, d'après ses auteurs (et ceux-ci ont sans doute été de bonne foi) de considérations libre-échangistes : en réalité c'est plutôt sur des principes protectionnistes qu'il est bâti.

Tout d'abord il est inexact de prétendre que tout souci de protection ait été écarté de l'esprit des rédacteurs du projet : on trouve, en effet, de leur propre main, dans l'analyse des sections du tarif, quantité d'aveux du plus pur protectionnisme : ainsi, parlant des produits pharmaceutiques, ils écrivent : « De vives instances ont été faites en vue du relèvement des droits actuels et de l'établissement d'une taxe de soutien contre la concurrence faite aux produits nationaux par les spécialités étrangères admises en franchise; le droit de 20 o/o *ad valorem* proposé donnera satisfaction à ces légitimes revendications. »

« Cette absence complète de défense vis-à-vis de la concurrence étrangère, lit-on dans la partie relative aux produits chimiques, n'a pas été sans émouvoir nos industriels et sans motiver de leur part de vives instances pour que le soutien nécessaire leur soit accordé : on propose l'établissement de droits très modérés... » Bien plus on a remarqué avec raison (*Echo de la Bourse*, 18-19 mai 1923) que par un singulier renversement on trouve invoqué à l'appui de l'établissement d'un droit un argument cité d'ordinaire en faveur du libre-échange : « Dans

l'intérêt même des consommateurs il est indispensable que certaines industries (celles qui sont visées ici sont les raffineries de sel) continuent à figurer parmi les industries belges, sinon les fabricants étrangers, ayant le champ libre chez nous, ne tarderont pas à y pratiquer des cours excessifs. » En général c'est plutôt la concurrence étrangère qui est appelée pour empêcher l'établissement de prix trop élevés sur le marché intérieur.

Le souci d'assurer à l'industrie belge une certaine protection apparaît lorsqu'on examine attentivement les divers droits inscrits dans le projet : n'est-ce pas, par exemple, établir un régime de protection que de décider le maintien de l'exemption de droits en faveur de la soie naturelle qui n'est point obtenue en Belgique et, par contre, de grever de droits d'entrée assez lourds les fils de soie artificielle qui font, dans le royaume, l'objet d'une industrie prospère ? Et n'est-ce pas évidemment dans le même but qu'ont été multipliées à l'infini les spécifications des sections XIV et XVI, par exemple (industrie du verre, machines et mécaniques).

Le principe de la gradation du droit d'après l'importance de la main-d'œuvre qui a été incorporée dans la marchandise frappée relève incontestablement, lui aussi, du plus pur protectionnisme. Or ce principe a été appliqué avec une remarquable constance : les auteurs du projet ont décelé avec soin la moindre augmentation de valeur due à un surcroît de main-d'œuvre : c'est ainsi qu'un certain nombre de marchandises (les éponges, par exemple), admises en franchise en règle générale, sont soumises à des droits d'entrée lorsqu'elles ont été travaillées de façon sommaire, lorsque, par exemple, elles ont été lavées, épurées, blanchies...

Les droits établis par le projet de mars 1923 peuvent sans doute être justifiés : il est indéniable que l'industrie belge, durement atteinte par la guerre

et les crises qui l'ont suivie, devait être protégée plus qu'elle ne l'avait été autrefois; ce qui est incompréhensible, c'est la réticence des auteurs du projet à proclamer cette nécessité et à s'en servir pour expliquer le relèvement des taxes douanières. Pourquoi ne pas avouer que l'industrie nationale a besoin d'être protégée contre celle des pays étrangers alors qu'on explique le relèvement de certains droits par des considérations fiscales ou par le souci de rajuster les anciennes taxes : les raisons qui sont ainsi reconnues semblent en effet beaucoup plus contestables (tout au moins la seconde) que celle que l'on cache : le droit de douane doit-il constituer une source de revenus pour le Trésor, c'est-à-dire avoir avant tout un but fiscal ou ne doit-il remplir qu'une fonction économique, c'est une question qui peut être longuement débattue mais à laquelle les Etats modernes ne sont malheureusement pas libres de répondre : on ne peut faire grief au gouvernement belge d'avoir cherché de nouvelles recettes dans l'augmentation des taxes douanières. Quant au souci de rajustement que l'on a présenté comme le principe directeur du travail de révision des droits de douane, il a conduit à des résultats difficiles à justifier, comme par exemple, l'établissement de droits sur les fils de lin égaux à ceux qui frappent les fils de coton : « Le régime de la franchise de droits concédé par le tarif actuel en faveur des fils de lin s'explique mal, dit l'exposé des motifs, si l'on considère que le même tarif prévoit des droits d'entrée sur les produits d'industries similaires, tels les fils de coton et de laine. » Toujours sous prétexte de les mettre à parité avec les droits qui sont perçus sur les marchandises similaires, les droits sur les tissus de lin ont été augmentés : de 10 o/o ils ont été portés à 15 o/o comme pour les tissus de coton parce qu'« il n'existe pas de motifs sérieux pour maintenir une différence de taxation ». Les exemples de relève-

ments de droits dans le but d'égaliser la protection pourraient être aisément multipliés; peut-être dans beaucoup de cas l'augmentation des taxes était-elle indispensable : il n'en demeure pas moins que la raison donnée à l'appui de la mesure prise est essentiellement critiquable; il semble que la politique traditionnelle belge, dont se réclamaient les auteurs du projet, eut exigé la péréquation au niveau des droits les plus bas et non, comme elle fut faite, au niveau des taxes les plus élevées.

Quelques critiques peu sérieuses ont été adressées par la presse belge à la nouvelle loi douanière : elles ne méritent guère d'être retenues : c'est ainsi que l'*Indépendance Belge* (19 décembre 1922) a protesté contre la généralisation des droits spécifiques en déclarant que ce mode de taxation conduit à frapper de droits sensiblement égaux des marchandises similaires de même poids mais de valeur différente : l'observation est juste mais peut-on en tenir compte lorsque, au moment de l'élaboration d'une loi douanière, on se trouve dans l'obligation de choisir entre deux systèmes ayant chacun leurs défauts comme leurs qualités ?

Il est plus intéressant de rechercher si les auteurs du projet ont fait droit à la demande des commerçants et des industriels tendant à armer les négociateurs belges en vue des futurs pourparlers économiques et, dans l'affirmative, si les mesures qu'ils ont prises dans ce but sont réellement efficaces : pour amener les Etats étrangers à accorder à ses produits des conditions d'entrée favorables, la Belgique dispose de deux moyens : si la Puissance avec laquelle elle négocie fait preuve d'une évidente mauvaise volonté, elle peut la menacer d'appliquer aux marchandises qu'elle lui achète les droits de son tarif maximum, ce qui incitera les représentants de cet Etat à se montrer plus accommodants si le marché belge représente pour leurs compatriotes un débou-

ché important. Si, au contraire, les négociateurs belges se trouvent en présence de ceux d'une nation prête à accorder des concessions en faveur des produits belges, ils peuvent accroître l'importance de celles-ci en promettant en échange l'abaissement des droits du tarif minimum.

Ainsi donc des droits élevés sont susceptibles de constituer entre les mains des représentants du gouvernement royal une arme redoutable ou une excellente monnaie d'échange; pour qu'ils remplissent ce rôle, il y a cependant une condition : c'est que la Belgique représente pour le pays étranger avec lequel elle est en pourparlers un marché intéressant; si elle ne constitue pour lui qu'un débouché d'importance secondaire il hésitera en effet à accorder des réductions sur son tarif en échange de concessions qui n'ont à son égard aucun intérêt pratique. Cette condition, la Belgique la remplit-elle ? Oui, en général, car si, unie au Luxembourg elle ne représente qu'un marché de moins de 8 millions de consommateurs, elle est, par contre, riche et obligée à cause de sa production déficitaire et de sa nombreuse population, d'effectuer d'importants achats dans les pays étrangers. Elle est néanmoins, à ce point de vue dans une situation moins favorable que les grands Etats comme la France, l'Angleterre, l'Allemagne et c'est ce qui explique pourquoi, à la différence de notre pays, elle n'a pas pris comme tarif d'usage son tarif maximum mais son tarif le plus bas.

L'un des buts poursuivis par les auteurs de la réforme douanière a été — quoiqu'ils n'aient pas voulu le reconnaître — de protéger dans une certaine mesure l'industrie nationale contre celle des autres pays. Ce résultat a-t-il été atteint ? Une réponse affirmative s'impose dans la plupart des cas; néanmoins il est indéniable que parfois les mesures prises ont eu des conséquences diamétralement opposées à celles que l'on voulait leur faire produire : si l'on

prend l'exemple de l'industrie automobile on constate que la substitution d'un droit spécifique à l'ancien droit *ad valorem* a permis d'assurer une certaine protection aux producteurs de voitures de poids et de prix moyens : c'est ainsi qu'une voiture automobile pesant 1.500 kilos et valant 20.000 francs doit payer 9.600 francs au lieu de 4.000 francs; mais pour les autres, le résultat atteint est véritablement paradoxal : une petite voiture devra acquitter la somme d'environ 5.000 francs, ce qui correspondra à 40 ou 50 0/0 de sa valeur, tandis qu'une voiture de luxe ne paiera que de 10 à 12.000 francs (moins de 10 0/0 de sa valeur dans certains cas, soit 5 ou 6 fois moins que la précédente) : la réforme réalisée aura eu comme conséquence de protéger la voiture bon marché qui n'est pas fabriquée en Belgique et de laisser sans soutien le fabricant belge de voitures de luxe.

Une dernière question se pose : le tarif maximum constitue-t-il une arme efficace contre le dumping de change ? La solution dépend évidemment du taux des droits qui sont inscrits dans ce tarif ou plus exactement de la majoration que ce tarif représente par rapport au tarif ordinaire. L'écart entre les deux colonnes du tableau des droits de douane a d'abord été fixé à 100 0/0 des taxes les plus faibles mais plus tard on institua en tarif maximum des droits triples de ceux du tarif ordinaire : il semble qu'au point de vue belge cet écart de 200 0/0 soit suffisant pour contrebalancer dans la plupart des cas l'avantage que constitue pour un pays le décalage qui se produit entre les valeurs de sa monnaie sur le marché international et sur le marché intérieur lorsque cette monnaie se déprécie. Au point de vue des intérêts français la question se présente autrement : on verra ci-dessous (chapitres 3 et 5) quelles furent les réclamations françaises relativement à l'écart entre les deux colonnes du tarif belge

et dans quelle mesure la convention de mai 1923 y fit droit.

§ 4. — *Le vote du nouveau tarif belge*

Le projet de loi portant révision du tarif douanier, déposé par le gouvernement le 1^{er} mars 1923, n'est venu en discussion qu'au début de l'année 1924. Il a été combattu par les socialistes et un certain nombre de libéraux qui lui ont reproché de n'être pas dans l'axe de la politique traditionnelle belge en matière douanière. Les libre-échangistes, partant de cette idée que « le protectionnisme, c'est le vol » (*Le Neptune*, 19 septembre 1923) l'ont critiqué en déclarant qu'il compliquerait les formalités douanières et que, basé sur le principe des droits spécifiques, il constituerait « une nouvelle aggravation, une taxation progressive sur la misère ». Certains adversaires du projet reconnaissaient cependant la nécessité pour la Belgique d'être armée en vue des pourparlers économiques futurs. Les dispositions les plus combattues furent celles qui attribuaient au Pouvoir Exécutif le droit de modifier le taux des taxes douanières avant toute intervention du Parlement et sous la seule réserve d'en référer à celui-ci.

Le projet fut adopté en février par la Chambre des Représentants à une faible majorité : 89 voix pour, 70 contre et 8 abstentions. Un certain nombre d'amendements tendant à majorer les droits proposés par le gouvernement ont été adoptés : c'est ainsi que le droit sur les vins en bouteilles a été porté de 180 à 360 francs et que celui qui est perçu sur les vins en fûts l'a été de 60 à 100 francs. Par suite de l'adoption de ces amendements, la France s'est trouvée en présence de modifications altérant de façon sensible le tarif qui avait servi de base à la conclusion de la convention du 12 mai 1923. Si celle-ci

avait été ratifiée, le régime prévu par elle n'aurait pas été modifié; par contre des conditions d'entrée plus dures que celles qui avaient été envisagées en 1923 auraient été imposées aux articles pour lesquels aucune stipulation n'avait été insérée dans l'accord franco-belge.

Après discussion et vote par le Sénat, le gouvernement royal a décidé de mettre la nouvelle loi douanière en vigueur à partir de novembre 1924.

§ 5. — *Le nouveau tarif belge et la France*

Le projet de tarif élaboré par l'administration des douanes a été pris comme base des pourparlers de 1922-23 : il a eu par conséquent sur ceux-ci une incontestable influence; au cas même où des conversations n'eussent pas été engagées entre les deux pays il est indéniable qu'il aurait eu sur les relations commerciales franco-belges d'inévitables répercussions. Il est, par suite, important d'indiquer en quelques mots l'intérêt que son étude présentait pour la France.

Les nouveaux droits, on l'a vu, sont, d'une façon générale, plus élevés que les anciens : ils doivent donc avoir pour résultat de réduire les importations en Belgique de produits étrangers; la réforme tarifaire de 1923-24 apparaît donc, sous cet angle, préjudiciable aux intérêts français; mais si l'on se place à un autre point de vue, si au lieu de considérer la situation faite à la France à l'égard des producteurs belges, on considère celle qui lui est faite à l'égard de ses concurrents étrangers sur le marché belge, on constate que la substitution de droits spécifiques aux droits *ad valorem* avantage dans un certain nombre de cas l'industrie française : sur les importations réduites de la Belgique, la France semble appelée à fournir un pourcentage plus élevé qu'auparavant; l'exemple de l'industrie automobile est, à cet égard, caractéristique : un droit spécifique quel qu'il soit

est, en cette matière, plus favorable à la France qu'un droit *ad valorem* car il frappe proportionnellement moins les voitures françaises que les autres : en admettant le maintien d'un droit de 6 fr. 40 par kilogramme, une voiture américaine de force moyenne pesant 700 kilogs paierait 4.480 francs de droits tandis qu'une voiture française de même puissance pesant 900 kilos en paierait 5.760 francs : or la valeur de la seconde est d'au moins 50 o/o plus élevée que celle de la première. On est donc en droit de conclure que, dans certaines hypothèses, la réforme du tarif belge cause à l'industrie française un préjudice moins grand qu'à celle des autres pays.

Mais ce n'est pas à ce seul point de vue qu'il faut considérer les nouveaux droits de douane belges : l'aggravation des conditions d'entrée qui en est la conséquence a amené le gouvernement français à modifier les demandes qu'il présenta en 1922-23 à la Belgique : il était naturel que la France mit son cahier de revendications en harmonie avec la situation nouvelle qui lui était faite : à la Belgique qui, tout en augmentant les droits de douane perçus à ses frontières, prétendait obtenir de la France les mêmes concessions que si aucun fait nouveau ne s'était produit, il fallait présenter des demandes accrues.

Enfin, puisque la Belgique adoptait le système du double tarif et manifestait sa volonté d'opposer une barrière douanière renforcée aux marchandises originaires de pays à devise dépréciée, la France avait intérêt à ce que l'écart entre les deux colonnes du nouveau tarif fut assez considérable pour lui permettre de lutter avec des chances de succès contre la concurrence de ces pays sur le marché belge et la défendre elle-même contre l'introduction, par la voie belge, de ces marchandises sur son propre territoire : de là les demandes françaises relatives à l'écart entre les deux colonnes du tarif belge qui seront examinées au cours du chapitre 4.

CHAPITRE III

Les Négociations franco-belges de 1922-23

Les négociations franco-belges amorcées en 1916, reprises en juin 1919 et abandonnées quelques mois plus tard, ont été rouvertes dans le courant de l'année 1922. Elles ont alors abouti à la conclusion de la convention du 12 mai 1923 qui n'a pu être mise en vigueur, le Parlement belge ayant refusé d'en approuver les dispositions.

Bien que l'acte diplomatique qui en était résulté n'ait pas été ratifié, ces négociations ont démontré que sur un certain nombre de points (par exemple en ce qui concerne les appellations d'origine) l'accord était possible entre la France et la Belgique. Peut-être, d'ailleurs, si des questions de politique intérieure n'étaient pas intervenues, la convention aurait-elle été approuvée par la Chambre des Représentants. Elle décevait sans doute beaucoup d'espoirs, notamment ceux des Belges qui volontiers considéraient l'ouverture du marché français comme le remède à tous les maux dont le royaume souffre depuis la guerre, mais ces espoirs n'étaient-ils pas, en grande partie, chimériques ? Aux regards de ceux qui admettent que « rien de grand n'a de grand commencement », cette convention conclue pour la durée d'un an (ce qui permettait d'envisager l'ouverture prochaine de nouveaux pourparlers destinés à en étendre et à en améliorer les dispositions) constituait un premier pas dans la voie d'une entente durable et féconde.

Pourquoi (si l'on néglige les conversations de

1921 relatives aux coefficients) les gouvernements français et belge ont-ils laissé s'écouler près de trois années avant de reprendre les pourparlers ? Quels étaient les problèmes qu'ils avaient à résoudre ? Comment ceux-ci pouvaient-ils être résolus ? Telles sont les questions qui se posent au sujet des négociations franco-belges de 1922-23.

Si, en 1920-21, le problème des transactions commerciales franco-belges n'a donné lieu qu'à des échanges de vues d'importance secondaire (parmi lesquels sont seuls à signaler ceux de juin-juillet 1921 et les entrevues entre industriels en octobre) ce n'est pas que l'entente ait été considérée comme impossible à réaliser ou que les milieux gouvernementaux, industriels ou commerciaux intéressés y aient été hostiles : dans les deux pays, en effet, la conclusion la plus rapide possible d'un accord économique était souhaitée; dans la déclaration qu'il lut le 20 janvier 1921 à la Chambre des Députés, M. Briand s'exprimait de la manière suivante : « Les intérêts indiscutables qui nous ont amenés à nous lier à la noble Belgique ont préparé, malgré la dissemblance de nos régimes douaniers, la conclusion d'une entente économique également désirée des deux côtés de la frontière. L'union entre Français et Belges est aussi désirable pour le développement économique des deux pays que pour leur sécurité commune. »

Un mois auparavant, en décembre 1920, M. Géo Gérard, député, et 70 de ses collègues avaient déposé sur le bureau de la Chambre une proposition de résolution ainsi conçue : « La Chambre invite le Gouvernement à prendre toutes dispositions utiles en vue de réaliser avec la Belgique une entente économique qui constituera le complément de l'entente militaire récemment conclue » (1). Les motifs invo-

(1) Documents parlementaires, 1920, n° 1822.

qués à l'appui de cette proposition étaient longuement exposés : partant de cette idée qu' « une entente militaire ne constitue qu'une forme incomplète d'alliance » et qu' « à l'avenir une entente doit s'étendre à tous les domaines qui constituent une source d'énergie matérielle ou morale » les auteurs de la proposition concluaient à la nécessité d' « opposer à l'effort de l'ennemi un bloc solide et indestructible s'appuyant sur tous les éléments de force et de résistance » dont les nations alliées sont susceptibles de disposer : « A quelque point de vue que l'on se place, nos intérêts financiers, industriels, agricoles et commerciaux sont semblables à ceux de la Belgique. Nos productions sont les mêmes. Nos débouchés sont identiques. Bien plus, nous avons les mêmes concurrents et les mêmes adversaires. Nos initiatives, nos efforts, notre activité, nos préoccupations et nos vues d'avenir, loin de se gêner et de se contrarier doivent s'entr'aider, se contrôler, se compléter dans l'intérêt bien entendu des deux pays. La France et la Belgique ont besoin de se grouper pour se défendre contre l'ennemi commun; déjà unies par les armes, elles constituent des champions redoutables pour l'adversaire; unies par le faisceau des intérêts, elles seront invincibles. »

Les pouvoirs publics n'étaient pas seuls partisans de la conclusion d'une entente : en 1920-21 les chambres de commerce françaises et de nombreux groupements économiques appartenant surtout aux régions du Nord et de l'Est ont émis des vœux pour demander la reprise des négociations.

En Belgique également la plus grande partie de l'opinion publique était favorable à une entente avec la France : pendant que l'ancien ministre des Finances, M. Van de Vyvere y déclarait qu' « il n'y a pas de salut possible pour la Belgique sans un intime rapprochement avec la France » et que M. Hymans y démontrait que « des intérêts communs

lient la France et la Belgique et que la tâche des gouvernements est de les régler et de les coordonner en tenant compte de la personnalité des peuples, de leurs tempéraments et de leurs besoins », le Conseil économique belge publiait, sur la nécessité d'un accord franco-belge, une brochure où il affirmait qu' « il faut de l'air à la Belgique pour renaître à la vie industrielle et commerciale et que le seul Etat qui puisse et qui semble vouloir le lui donner est la France ».

Dans sa séance du 4 juillet 1920 le comité d'entente franco-belge déclarait que « l'amitié indéfectible qui unit la France et la Belgique doit avoir pour consécration en même temps que l'accord militaire qui assurera la sauvegarde des frontières, la conclusion d'une convention économique permettant une entente douanière plus étroite et plus conforme aux intérêts des deux pays. »

Les raisons du retard apporté à la reprise des négociations entre les deux Etats étaient d'ordre divers :

a) Tout d'abord l'irritante question des surtaxes d'entrepôt et d'origine n'avait pas encore reçu de solution susceptible de satisfaire le gouvernement royal. Il était à craindre que l'introduction de ce problème dans le programme des questions à débattre eut pour résultat de compliquer la situation et de mettre obstacle à l'heureuse issue des pourparlers.

b) D'un autre côté le fait que la question luxembourgeoise n'était pas encore tranchée empêchait la France et la Belgique de résoudre le problème de leurs relations commerciales : ainsi qu'on l'a vu ci-dessus (2^e partie; chap. 4, section II), la situation devait en effet différer suivant que l'union belgo-luxembourgeoise serait ou non réalisée. En outre la France avait pris l'engagement de ne pas s'immiscer dans les affaires luxembourgeoises avant que les

pourparlers entamés entre la Belgique et le Grand-Duché aient abouti ou échoué.

c) L'élaboration d'un nouveau système tarifaire en Belgique retarda, elle aussi, la reprise des conversations avec la France : des échanges de vues fructueux ne pouvaient avoir lieu entre les représentants des deux Etats qu'une fois terminé le travail de révision du tarif belge et qu'après étude du nouveau régime douanier du royaume par l'administration française.

d) Enfin la situation politique en Belgique contribua également à retarder la reprise des négociations : qu'il nous suffise de dire que des dissensions se manifestaient au sein même du gouvernement royal quant à l'opportunité de celles-ci, quant à leur objet et quant à la procédure à suivre pour aboutir à un résultat satisfaisant.

Par suite de ce retard le cadre des négociations s'est trouvé considérablement élargi ; primitivement les points sur lesquels devaient porter les pourparlers avaient été nettement définis : il s'agissait : 1° de maintenir temporairement un régime spécial entre le Luxembourg et l'Alsace-Lorraine, jadis unis dans le Zollverein allemand; 2° d'assurer à la France la contrepartie à laquelle elle avait droit pour l'abandon qu'elle avait fait de ses prétentions à une union économique avec le Grand-Duché et d'effectuer les ajustements nécessités par l'application au Luxembourg du tarif belge; 3° d'examiner les tarifs douaniers des deux pays et de les modifier de façon à favoriser les transactions commerciales; 4° de résoudre un certain nombre de questions spéciales telles que celles de la protection des appellations de provenance, des certificats d'origine, etc.

Du fait de la conclusion de l'union belgo-luxembourgeoise, de la révision du tarif douanier belge, de la dépréciation de la devise allemande, des mesures prises en France en matière douanière, de nou-

veaux problèmes sont venus peu à peu se joindre aux précédents : la France devait demander à être protégée contre la concurrence allemande, à n'être pas mise dans un état d'infériorité trop grand par rapport aux autres nations sur le marché de la nouvelle union douanière. Il lui fallait amener la Belgique à envisager dans ses rapports avec elle l'adoption d'un régime de collaboration aussi étroite que possible et non l'instauration d'un régime de concurrence pénible. De son côté, la Belgique était devenue plus largement demanderesse depuis qu'elle avait constaté une diminution importante de ses exportations vers la France.

La situation était-elle favorable, en 1922, à la reprise des négociations ? Pouvait-on espérer trouver une solution rapide et heureuse aux divers problèmes en suspens ? Telles sont les questions qui se posent.

A) Si certaines des difficultés qui s'étaient manifestées auparavant étaient alors aplanies ou en voie de l'être (par exemple celles qui provenaient de la perception des surtaxes en Alsace-Lorraine) d'autres étaient récemment apparues qu'il importait de surmonter si l'on voulait mener à bonne fin les négociations : ces difficultés provenaient de trois causes principales :

1° De la conclusion de la convention du 25 juillet 1921 : celle-ci devait en effet avoir pour résultat d'accroître les divergences d'intérêts qui séparent la Belgique de la France; dans le domaine métallurgique notamment, elle ne pouvait avoir d'autre conséquence (à supposer qu'aucun traité ne fut conclu avec la France) que d'opposer l'industrie belge accrue de celle du Grand-Duché à l'industrie française.

2° De l'incertitude du système tarifaire français : la France n'avait procédé depuis la guerre qu'à des mises au point partielles de son tarif; elle ne l'avait pas complètement refondu; de là des difficul-

tés : ne sachant pas quel serait à l'avenir le régime douanier français, les représentants de la France ne pouvaient faire qu'une œuvre provisoire. Bien plus, ils ignoraient si les pouvoirs que le gouvernement tenait de la loi du 6 mai 1916 seraient prorogés. D'un autre côté la loi du 29 juillet 1919, en leur rappelant que le tarif de base est le tarif général, les mettait dans une situation difficile.

3° De l'élaboration en Belgique d'un nouveau statut douanier; la Belgique avait reconnu la nécessité de réviser son tarif, de l'adapter aux conditions nouvelles de la production et à l'état de choses qui résultait de la conclusion de l'accord du 25 juillet. Cette révision constituait un fait nouveau très important : elle modifiait le régime douanier belge et obligeait les deux gouvernements à engager les négociations sur des bases toutes nouvelles : dans certains milieux, il est vrai, on exprimait cette opinion que la similitude des hauts tarifs en France et en Belgique faciliterait peut-être l'entente des deux pays au lieu de la gêner.

A côté de ces trois sources principales de difficultés s'en trouvaient d'autres qu'il suffit de mentionner : tout un parti belge (le parti flammingant soutenu par certains éléments de la droite catholique) était hostile à un accord avec la France; dans ce dernier Etat il était beaucoup plus difficile qu'en 1919 d'amener les industriels à consentir les sacrifices indispensables pour arriver à une entente; leur égoïsme naturel avait été, en effet, renforcé par la crise des affaires. Enfin la France ayant obtenu de la Belgique la signature de l'accord militaire n'était plus disposée à accorder en échange de celui-ci d'importantes concessions d'ordre économique.

B) Les circonstances dans lesquelles s'ouvraient les négociations n'étaient pas particulièrement favorables : trois dangers menaçaient la France :

1° Appelée la première à négocier avec la Bel-

gique dont le régime douanier allait être considérablement aggravé par le projet de tarif récemment élaboré, elle était exposée à payer par des concessions souvent douloureuses des réductions de droits dont les nations qui traiteraient après elle auraient gratuitement le bénéfice.

2° Elle était menacée d'être obligée de donner des avantages nouveaux à la Belgique pour n'obtenir elle-même en contre-partie que quelques modifications à un tarif douanier qui, en tout état de cause, demeurerait moins favorable que celui auquel il était substitué. Tandis que la Belgique obtiendrait une amélioration notable du régime de ses échanges avec la France, les produits de ce dernier pays se heurteraient désormais à une barrière plus élevée qu'auparavant.

3° Enfin le nouveau tarif belge n'étant pas encore ratifié par le Parlement, n'était-il pas à craindre que la France dût payer cher des abaissements de droits auxquels les Chambres belges pourraient procéder d'office.

Dès qu'avait été admis le principe du rattachement économique du Grand-Duché de Luxembourg au Royaume de Belgique, le gouvernement grand-ducal avait déclaré que la conclusion de certains traités spéciaux avec la France lui apparaissait comme le complément indispensable d'une union douanière belgo-luxembourgeoise. Aussi s'empressa-t-il lorsque l'accord entre la Belgique et le Luxembourg eut été paraphé par les deux gouvernements (17 mai 1921) de demander au Cabinet de Paris (juin 1921) l'ouverture de pourparlers entre délégués français, belges et luxembourgeois (2). En même temps il lui

(2) Dans les milieux politiques et industriels du Grand duché on demandait avec insistance, à cette époque, que la question des traités spéciaux avec la France reçut une solution en même temps que celle des relations avec la Belgique ou, tout au moins, que le gouvernement fût en mesure de donner à leur sujet des précisions et des assurances lorsque la convention du 25 juillet serait discutée par le Parlement.

fit tenir le programme des questions qu'il désirait voir examiner : celles-ci étaient relatives, les unes aux échanges commerciaux du Grand-Duché avec les provinces françaises recouvrées, les autres à l'approvisionnement du Luxembourg en minerais de fer et en engrais agricoles.

La Belgique fit savoir à la France qu'elle appuyait les demandes luxembourgeoises et se proposait d'intervenir dans la discussion. En outre elle pria le gouvernement français de vouloir bien exprimer publiquement sa satisfaction de voir l'accord réalisé entre elle et le Luxembourg; en ce faisant elle poursuivait un double but : elle essayait de neutraliser les résistances qui se manifestaient dans le Grand-Duché à l'encontre de la convention d'union et de dissiper les illusions des Luxembourgeois qui espéraient encore que la France reviendrait sur son attitude antérieure et appuierait les tentatives qui seraient faites dans le Grand-Duché pour empêcher la ratification du traité belgo-luxembourgeois.

La France, qui n'avait pas perdu tout espoir de voir se réaliser une union tripartite et pour qui la conclusion d'une union douanière belgo-luxembourgeoise ne devait avoir que des conséquences fâcheuses, ne pouvait pas, ainsi que le demandait la Belgique, opérer une sorte de pression sur le gouvernement grand-ducal, pression d'où résulterait la ratification par le Parlement luxembourgeois de la convention du 25 juillet; son intérêt lui commandait de laisser le Luxembourg maître de ses destinées. Elle refusa donc de donner à l'accord de la Belgique et du Grand-Duché une adhésion préalable à sa ratification par les Etats contractants. Elle fit savoir, à la même époque, qu'elle acceptait le système des conversations à trois à condition que la négociation ne se bornât pas à la préparation d'un accord entre l'Alsace-Lorraine et le Luxembourg mais comprît également l'étude des questions rela-

tives au commerce franco-belge : dans certains milieux on avait envisagé, en effet, des conversations distinctes : la première, poursuivie entre les trois Etats, aurait porté sur les dispositions douanières qui devraient faciliter temporairement les rapports commerciaux entre le Grand-Duché et les départements alsaciens-lorrains; une seconde, engagée entre Paris et Bruxelles, aurait eu pour objet les avantages que la Belgique devrait concéder à la France en échange de l'adhésion de celle-ci à la convention du 25 juillet. Ensuite auraient eu lieu les pourparlers relatifs aux diverses questions en suspens : régime douanier, appellations d'origine, etc...

En rejetant cette procédure la France défendait ses positions : en effet, au cas où, seul, un accord serait intervenu sur la base de concessions réciproques entre le Luxembourg et l'Alsace-Lorraine, il aurait eu pour résultat, en donnant au Grand-Duché les satisfactions qu'il réclamait, de désarmer la France vis à vis de la Belgique : la solution des questions pendantes entre ces deux Etats aurait été beaucoup plus difficile à obtenir; la France devait profiter de la nécessité où étaient les Luxembourgeois de s'entendre avec elle, pour régler avec le cabinet belge les problèmes relatifs aux échanges commerciaux franco-belges; elle ne pouvait pas admettre que les deux questions fussent scindées.

En présence des objections soulevées dans le Grand-Duché à l'encontre du traité belgo-luxembourgeois, la Belgique proposa en octobre 1921 que les négociations fussent ajournées jusqu'à l'approbation définitive de cet acte diplomatique par les deux Parlements intéressés. L'échange des ratifications eut lieu le 6 mars 1922 mais à cette époque l'ouverture des pourparlers franco-belgo-luxembourgeois fut de nouveau retardée bien que les représentants des gouvernements aient à différentes reprises (notamment à l'occasion de la conférence de

Cannes) exprimé leur désir de voir se rouvrir les conversations d'ordre économique entre la France et la Belgique; l'intérêt du premier de ces Etats était d'engager le plus tôt possible les négociations de façon à prévenir les répliques douanières qui semblaient être le but recherché par les instigateurs de la campagne de presse menée à cette époque contre la politique tarifaire française; en Belgique, au contraire, beaucoup d'industriels étaient d'avis qu'il fallait attendre, pour reprendre les pourparlers, que fut achevée la révision du tarif douanier : en fait on attendit presque que ce travail fut terminé par l'administration belge : sur l'initiative de la France une première prise de contact entre les délégués des trois pays eut lieu le 19 juin 1922 à Bruxelles mais les pourparlers furent ajournés jusqu'au début de novembre de façon à permettre à la France d'examiner le projet de tarif douanier belge qui lui fut communiqué à la fin de juillet et d'établir, en se basant sur lui, son cahier de revendications.

Les conversations se poursuivirent pendant l'hiver 1922-23 et, après une soixantaine de séances, aboutirent à un accord qui fut paraphé le 24 avril et signé à Bruxelles le 12 mai suivant par M. Dior, ministre du Commerce et M. Herbet, ambassadeur à Bruxelles, au nom de la France, M. Jaspar, ministre des Affaires Etrangères, au nom de la Belgique et M. Reuter, ministre d'Etat, président du gouvernement luxembourgeois.

Un certain nombre de questions relatives aux pourparlers franco-belgo-luxembourgeois de 1922-23 se posent, qu'il importe d'examiner rapidement : ce sont celles de la procédure, des avantages préliminaires à accorder à la France en échange des concessions qu'elle avait déjà faites, de l'intervention du Grand-Duché dans les négociations, enfin de la participation des industriels à la préparation de l'accord du 12 mai.

1° La procédure des négociations.

A) *Le mode de discussion :*

Devant les difficultés que présentait la conclusion d'un accord entre la France et l'Union belgo-luxembourgeoise, certains avaient préconisé l'emploi de méthodes nouvelles : au lieu d'échanges de vues entre délégués officiels, ils avaient proposé qu'eussent lieu des pourparlers entre délégués des organismes industriels et commerciaux, entre fabricants français et belges : ces conversations auraient abouti à l'organisation de cartels franco-belgo-luxembourgeois qui auraient permis soit la spécialisation de la production soit le partage rationnel de la clientèle. Alors seulement serait intervenu un accord officiel destiné à ratifier les arrangements préparés par les associations de producteurs.

Ce mode de négociation aurait peut-être été susceptible de donner d'excellents résultats; dans l'intérêt des trois peuples il était souhaitable qu'industriels et commerçants s'entendent de façon à substituer à un régime de concurrence ruineuse sinon mortelle un régime de bienfaisante coopération. Mais il faut reconnaître que son adoption aurait retardé considérablement le règlement des questions litigieuses : un accord n'aurait été, en effet, possible que pour un nombre assez restreint d'industries; pour les autres l'arbitrage des gouvernements aurait continué à être nécessaire. Une difficulté quasi insurmontable était d'ailleurs à redouter : laissés libres d'établir le régime douanier sous lequel se feraient les échanges des deux pays, les industriels se seraient vraisemblablement prononcés en faveur d'un système de droits préférentiels : or (on le verra plus loin) le gouvernement belge répugnait pour diverses raisons à accorder à la France un régime douanier qui ne fût pas extensible aux autres nations en ver-

tu de la clause de la nation la plus favorisée : cette seule considération aurait empêché la ratification des accords intervenus entre producteurs.

Les négociations eurent donc lieu entre délégués officiels des Etats intéressés; les industriels et les négociants n'en furent cependant pas écartés; leur collaboration, au contraire, fut pour ainsi dire ininterrompue : dans un très grand nombre de cas l'accord du 12 mai ne fit que reprendre, pour les homologuer, les arrangements conclus par les représentants français et belges d'industries similaires.

B) Accord préférentiel ou simple accord tarifaire ?

La réunion préliminaire qui se tint à Bruxelles le 19 juin 1922 eut pour but la fixation du programme des négociations et le choix de la procédure à suivre. La Belgique y fut invitée à opter entre la politique d'association et la politique de concurrence. La question suivante lui fut, en effet, posée : la Belgique envisage-t-elle une entente préférentielle avec la France aux termes de laquelle les deux pays s'accorderaient, pour certains produits, le bénéfice exclusif de tarifs résultant d'accords entre leurs industries et comportant des réductions privilégiées, ou la Belgique, se maintenant sur le terrain de l'égalité commerciale et fidèle à la clause de la nation la plus favorisée se refuse-t-elle à recevoir et à accorder des réductions tarifaires qui ne seraient point extensibles à tous les pays avec lesquels elle est appelée à traiter ?

La concession de droits préférentiels à la Belgique ne pouvait soulever aucune difficulté : dans les divers traités conclus par la France depuis 1920 il avait été spécifié que chacune des parties contractantes renonçait à réclamer le bénéfice des avantages préférentiels que l'autre partie pourrait éventuellement accorder à des pays limitrophes. Par contre, aucune disposition du même genre n'avait été

insérée dans les conventions conclues par la Belgique demeurée fidèle à la clause de la nation la plus favorisée : or la France ne pouvait faire bénéficier les marchandises belges de droits plus réduits que ceux de son tarif minimum, sans s'exposer aux réclamations des gouvernements étrangers, que si elle obtenait en échange des avantages du même ordre. La Belgique était-elle disposée à en consentir la concession ?

Il était évident que si ses représentants se prononçaient pour la politique de collaboration avec la France, les droits de douane seraient susceptibles d'une réduction plus forte que s'ils optaient pour un régime de concurrence. Il était à craindre que si l'entente se limitait à un échange de concessions tarifaires dont les Etats étrangers obtiendraient également le bénéfice, un grand nombre de réclamations tant françaises que belges ne pussent pas être admises et que, par suite, beaucoup d'espoirs fussent déçus.

En faveur de quel système la Belgique allait-elle se prononcer ? Bien que les partisans d'un régime de préférence y fussent de plus en plus nombreux, elle se refusa pour diverses raisons d'ordre politique (3) à opter entre les deux méthodes qui lui avaient été présentées et proposa de passer à la discussion des tarifs douaniers au cours de laquelle toutes deux seraient également appliquées, les réductions tarifaires consenties par les deux pays étant extensibles à tous les autres Etats bénéficiant de la clause du traitement de la nation la plus favorisée et le caractère préférentiel de l'entente résultant d'une adaptation exacte des concessions faites aux intérêts propres de chacune des parties.

La procédure proposée par la Belgique fut, en fait, celle que suivirent les négociateurs : lorsque se-

(3) Voir appendice.

ra étudiée la convention du 12 mai on verra que toutes les réductions consenties par la France et l'Union belgo-luxembourgeoise devaient être extensibles aux autres Etats mais que pour un certain nombre de produits elles avaient été étudiées de manière à ne favoriser que ceux en provenance des pays co-contractants.

C) La question des avantages préliminaires à accorder à la France :

Depuis 1919 la France avait consenti à accorder à la Belgique différents avantages du plus grand intérêt pour celle-ci sans lui en réclamer la contre-partie : 1° elle lui avait cédé sur la question des surtaxes d'entrepôt et d'origine et avait institué un régime qui aboutissait à favoriser les ports belges au détriment des ports hollandais; 2° elle l'avait laissée incorporer au réseau belge les chemins de fer grand-ducaux; 3° elle avait souffert des relèvements tarifaires effectués par la Belgique depuis 1920 et des mesures prises pour protéger le marché belge contre les exportations allemandes (obligation pour les produits français d'être accompagnés de certificats d'origine); 4° elle avait renoncé à conclure une union économique avec le Luxembourg et avait adhéré à la convention du 25 juillet 1921.

Toutes ces concessions pouvaient-elles rester sans contre-partie ? La France ne le pensa pas; aussi en proposant la reprise des négociations fit-elle connaître son désir de voir celles-ci comporter trois actes :

a) En échange des sacrifices auxquels elle avait consenti et notamment de la perte du marché luxembourgeois qui représentait pour elle de 100 à 150 millions d'affaires par an, la France demanderait que lui fussent accordés préalablement à toute discussion divers avantages d'ordre tarifaire; ceux-ci devaient, dans l'esprit des délégués français, porter sur les vins, les automobiles et les produits chimi-

ques. En même temps la Belgique consentirait soit à adhérer à la Convention de Madrid pour la protection des dénominations de provenance des produits vinicoles, soit à conclure avec la France un arrangement dont les dispositions s'inspireraient de celles des articles 274 et 275 du traité de Versailles.

b) Ensuite aurait lieu la discussion du régime à instaurer pour favoriser les relations commerciales entre l'Alsace-Lorraine et le Luxembourg.

c) Enfin seraient examinées les diverses demandes présentées par la France et l'Union belgo-luxembourgeoise.

Les Belges refusèrent d'employer cette méthode de discussion; au lieu de concessions préliminaires ils envisagèrent la possibilité d'accorder à la France, postérieurement à l'examen des diverses réclamations formulées par les parties contractantes, des avantages complémentaires, une soulte qui s'ajouterait aux autres concessions qui seraient déjà consenties en sa faveur.

En fait c'est ce système qui fut suivi : quelques-unes des stipulations contenues dans la convention du 12 mai y ont été insérées dans l'intérêt exclusif de la France : elles semblent n'avoir pas de contrepartie; en réalité elles n'ont d'autre but que de compenser les avantages accordés à la Belgique antérieurement à l'accord de 1923.

2° La question de l'intervention du Luxembourg dans les négociations.

Par son article 5 la convention du 25 juillet 1921 a réglé la question de la participation du Luxembourg à la négociation des futurs accords commerciaux de l'Union douanière : « Les futurs traités de commerce et accords économiques seront conclus par la Belgique au nom de l'Union douanière. Aucun traité de commerce ni accord économique ne pourra être conclu ni modifié sans que le gouvernement luxembourgeois ait été entendu. »

Dans les deux Etats de l'Union cette clause a suscité de véhémentes critiques. Elle constitue le régime normal : une seule exception a été apportée au droit absolu et exclusif de la Belgique de conclure des traités de commerce au nom de l'Union : elle concerne la négociation d'un accord économique avec la France.

En renonçant à la conclusion d'une union douanière franco-luxembourgeoise, la France avait fait décider qu'une fois réalisée l'entente belgo-luxembourgeoise, des pourparlers s'ouvriraient en vue de régler les relations économiques du Luxembourg et de l'Alsace-Lorraine ainsi que les questions relatives aux intérêts de la France dans le Grand-Duché et qu'à ces négociations les délégués luxembourgeois prendraient part au même titre et avec les mêmes pouvoirs que les délégués belges et français.

C'est en vertu de cette dérogation à l'article 5, dérogation admise par la Belgique, que le gouvernement luxembourgeois fut représenté à Paris au cours des pourparlers de 1922-23, qu'il fut admis à signer la convention à laquelle aboutirent ces pourparlers et que, par la suite, la Chambre des Députés fut appelée à discuter les stipulations de l'accord conclu. La participation du Luxembourg aux négociations franco-belges donna lieu, en pratique, à quelques difficultés.

3° La participation des industriels et des négociants aux négociations.

Les entrevues qui avaient eu lieu en 1921 entre industriels français et belges n'avaient donné que des résultats insignifiants. En 1922-23, au contraire, elles contribuèrent dans une très large mesure à assurer le succès des négociations. Dans les deux pays les syndicats de producteurs furent appelés à aider de leurs conseils les délégués officiels : ceux-ci tinrent compte, autant que possible, des desiderata qui leur étaient exprimés. La plupart des conces-

sions faites du côté français l'ont été avec l'assentiment des industriels intéressés : c'est le cas notamment de celles qui concernent les produits de la verrerie, des industries textiles, de la mécanique, de la tannerie, de l'armurerie, etc.

Dans un grand nombre de cas les groupements professionnels ne bornèrent pas leur rôle à celui de simples conseillers des délégués officiels : des accords négociés directement entre les industriels français et belges intervinrent, accords que les représentants des gouvernements homologuèrent presque toujours en les insérant dans la convention en préparation.

Les principaux arrangements ainsi conclus par les intéressés sont relatifs aux produits suivants : articles en caoutchouc; articles de librairie; matériel électrique, meubles; instruments de musique; marbres; métaux; plumes; fleurs et feuillages artificiels.

Les résultats obtenus varièrent d'une industrie à l'autre : tantôt les producteurs s'entendirent pour proposer la réciprocité des droits sur la base du tarif le plus bas, tantôt ils tombèrent d'accord sur la nécessité de relever le tarif maximum belge, tantôt ils demandèrent la suppression des droits de douane, leur abaissement ou leur maintien au taux en vigueur en 1922-23, tantôt ils présentèrent aux Pouvoirs publics les tableaux des droits qu'ils souhaitaient voir adopter; c'est sur la proposition des industriels intéressés que les droits spécifiques qui frappent les fleurs et feuillages artificiels furent transformés en droits *ad valorem* (art. 651 du tarif français) (4).

L'intervention des groupements professionnels eut donc les résultats les plus heureux dans un grand nombre de cas; elle était intéressante à noter car

(4) Cet exemple de transformation d'un droit spécifique en droit *ad valorem* est unique et mérite par là d'être signalé.

en la généralisant il serait sans doute possible d'arriver entre la France et la Belgique à un accord satisfaisant pour les deux parties, accord auquel les Parlements ne pourraient refuser leur approbation.

CHAPITRE IV

Les principales revendications belges et françaises

Les pourparlers amorcés le 19 juin 1922 entre délégués français et belges furent repris au début de novembre après étude par les départements ministériels français intéressés du projet de révision des taxes douanières élaboré par le gouvernement royal. C'est alors que les deux délégations procédèrent à l'échange des cahiers de revendications qu'elles avaient rédigés en vue des négociations; l'objet de celles-ci était multiple : des questions d'ordre colonial, maritime, ferroviaire... se posaient à côté des problèmes d'ordre tarifaire; ces derniers, néanmoins étaient les plus urgents et les plus importants à résoudre.

Dans le présent chapitre seront examinées successivement les demandes formulées par les représentants des deux Etats en ce qui concerne le taux des droits de douane, la défense à organiser en commun contre les importations d'origine germanique et les relations commerciales entre le Luxembourg et l'Alsace-Lorraine.

§ 1^{er}. — *Revendications d'ordre tarifaire formulées par la Belgique*

Le cahier de revendications d'ordre tarifaire rédigé par les représentants de l'Union économique belgo-luxembourgeoise comportait une série de demandes de réduction ou de consolidation de droits

et de coefficients intéressant un peu plus de 200 positions du tarif français. Il comprenait les réclamations formulées par les gouvernements de Bruxelles et de Luxembourg : quoiqu'il intervint dans les pourparlers et n'y fut pas simplement représenté par la Belgique, le gouvernement grand-ducal ne présenta pas de cahier de revendications distinct de celui de ce pays.

Selon ses auteurs la liste des demandes formulées par la Belgique et le Grand-Duché avait été rédigée non seulement en tenant compte des intérêts de l'Union douanière (ce qui était naturel) mais aussi avec le souci de ne pas atteindre les intérêts essentiels de l'économie française : l'idéal en matière de convention commerciale, avaient-ils expliqué, est évidemment de faire porter les concessions réciproques sur les marchandises pour lesquelles la production des co-contractants est complémentaire et non concurrente; mais s'il y a des produits dont la France a pour ainsi dire la spécialité il n'y en a guère qui, d'origine belge ou luxembourgeoise, ne trouvent leurs similaires sur le marché français : aussi la rédaction du cahier belge avait-elle été des plus difficiles mais cependant, d'après ceux qui les formulaient, les revendications ne portaient que sur les produits susceptibles d'être importés en France sans nuire réellement aux intérêts de l'industrie de ce pays.

Des difficultés avaient incontestablement été rencontrées par les représentants de la Belgique mais il est inexact de prétendre que les demandes de l'Union douanière ne portaient qu'un préjudice peu sensible aux intérêts des producteurs français.

Les revendications belgo-luxembourgeoises n'étaient pas toutes du même genre; les unes étaient relatives aux coefficients de majoration, les autres aux droits de base, d'autres enfin à la fois aux droits de base et aux coefficients.

Parmi les premières, les unes tendaient à un abaissement du multiplicateur, d'autres à sa consolidation. La réduction des coefficients ne devait pas dans l'esprit des demandeurs être considérée comme une concession parce qu'elle constituait, selon eux, un simple rajustement à la valeur actuelle du produit visé. Dans certains cas où le coefficient appliqué par la douane française n'était pas supérieur à l'augmentation de la valeur de la marchandise frappée, c'était sa consolidation que demandait la Belgique, étant toutefois entendu que le coefficient consolidé serait réduit en cas de baisse des prix.

Les revendications relatives aux coefficients intéressaient 102 articles du tarif français; parmi les produits pour lesquels la consolidation des multiplicateurs était réclamée, on peut citer le cuivre laminé ou battu (n° 221 du tarif français), le zinc laminé (n° 224), etc. Parmi ceux pour lesquels la Belgique en demandait la réduction (sans modification du droit de base) se trouvaient les tissus élastiques (n° 620), les produits de la serrurerie (n° 559), etc...

Les réclamations relatives aux droits de base procédaient d'un autre principe que celles qui visaient les coefficients : tandis qu'il était entendu qu'en cas de baisse des prix ces derniers, qu'ils soient déjà diminués ou seulement consolidés, seraient réduits, il devait être convenu que les taux des droits de base fixés par l'accord à intervenir resteraient en vigueur pendant toute la durée de la convention sans pouvoir être modifiés.

Certaines demandes tendaient à une simple consolidation des droits perçus en 1922; les plus importantes, au contraire, avaient pour but la diminution de ces droits.

Les considérations sur lesquelles les Belges se fondaient pour réclamer la réduction des droits de base français étaient les suivantes : les taxes inscrites au tarif minimum ont été, pour la plupart, fixées

en 1910, à une époque où la France devait se défendre contre l'Allemagne dont les produits, en vertu du traité de Francfort, jouissaient du traitement de la nation la plus favorisée. En 1922 la France n'a plus à se préoccuper de la concurrence germanique puisqu'elle applique à l'Allemagne les droits de son tarif maximum. D'autre part elle n'a plus à redouter la concurrence des marchandises belges car les conditions de production des deux industries se sont rapprochées depuis la guerre : la Belgique ayant perdu presque complètement les avantages dont elle bénéficiait avant 1914 par rapport à la France, il s'ensuit que dans beaucoup de cas le droit français est, en 1922, beaucoup plus élevé qu'il n'est nécessaire pour lui faire jouer le rôle compensateur qui lui a été attribué en 1892 et qu'il ne constitue plus qu'une taxe protectrice dont l'existence est injustifiable.

Il est incontestable que la situation relative des deux pays au point de vue des conditions de la production s'est modifiée depuis la guerre au détriment de la Belgique : est-ce cependant dans la mesure que semblaient admettre les Belges qui, pour certaines marchandises, demandaient que le droit soit réduit des deux tiers ou des trois quarts ? Il ne le semble pas. Bien plus, quand même les conditions de la production se seraient rapprochées dans cette proportion, il n'en demeure pas moins que la France ne pouvait réduire les droits de son tarif minimum dans la mesure où le demandait la Belgique car ces droits sont également applicables à d'autres pays dont l'industrie a conservé vis à vis de l'industrie française les avantages dont elle jouissait autrefois : la France aurait peut-être pu accorder à la Belgique les concessions qu'elle sollicitait si seul cet Etat en avait bénéficié mais par suite du refus du gouvernement belge de concéder aux produits français un tarif préférentiel, il ne pouvait être question d'ad-

mettre les produits belges en France sous un régime de faveur.

Parmi les marchandises pour lesquelles la Belgique demandait une réduction des droits de base, il faut citer les fils de lin et de chanvre (n° 363 du tarif français), de laine (n° 372), de soie artificielle (n° 381 *bis*), certains tissus de lin (n° 382), les machines à vapeur (n° 510), les machines-outils (n° 525), etc...

Enfin, il est un grand nombre de produits pour lesquels les Belges sollicitaient à la fois une réduction du droit de base et un abaissement du coefficient : parmi eux se trouvaient les fils (n°s 368 et 369) et tissus (n° 404) de coton, les machines dynamo électriques (n° 524), etc...

Il est à noter que dans quelques cas les revendications de la Belgique tendaient à égaliser les droits d'entrée belges et français ou tout au moins à ne laisser subsister entre eux que des différences peu appréciables; deux procédés étaient proposés pour atteindre ce but : le premier consistait à hausser les droits belges, le second à réduire les droits français (cette tendance s'est manifestée notamment en ce qui concerne les taxes perçues sur les tissus lourds).

Subsidiairement à ses demandes de réduction et de consolidation de droits et de multiplicateurs, le gouvernement belge a présenté des demandes de déclassement, c'est-à-dire pour un certain nombre de produits non dénommés et dont le régime est déterminé par assimilation, des demandes tendant à une assimilation plus conforme à la véritable nature du produit visé.

Les principales marchandises au sujet desquelles la Belgique réclamait des modifications du tarif français étaient les chaux et ciments, les produits métallurgiques, certains produits chimiques,

les articles de verrerie, les textiles, la soie artificielle, enfin les produits de l'industrie mécanique.

Dans un certain nombre de cas les réclamations belges ont été approuvées par les industriels français : c'est ainsi que les Lyonnais et les fabricants belges de soie artificielle ont demandé que les droits d'entrée sur ce produit soient abaissés et que, en ce qui concerne les produits de la glacerie, les producteurs français et leurs concurrents belges ont réclamé le retour aux coefficients en vigueur avant le 29 juin 1921.

Si elles avaient été réalisées les réductions demandées auraient eu souvent comme conséquence la désorganisation du système douanier français : elles tendaient en effet à affaiblir dans une très forte mesure la protection instituée en faveur de l'industrie nationale par les lois de 1892 et de 1910; c'est ainsi que pour les chaux et ciments la réduction réclamée atteignait 75 o/o (ofr. 05 et 0 fr. 10 au lieu de 0 fr. 20 et 0 fr. 40), pour les aciers spéciaux 50 o/o (47 fr. 50 au lieu de 95 fr.), pour certains produits chimiques de 50 à 66 o/o, pour les fils de 47 à 70 o/o, pour les tissus de 50 à 61 o/o; elle atteignait même 100 o/o pour les briques (abolition du droit de 0,15 par quintal).

Certaines réclamations belges étaient manifestement exagérées; quelques-unes même étaient injustifiables, la Belgique n'étant pas productrice des produits qu'elles visaient : tel est le cas, par exemple, des demandes relatives à diverses catégories d'aciers ou d'articles en fonte (art. 207, 207 *ter*, 537, 567 du tarif français). L'acceptation des propositions belges n'aurait eu d'autre effet que de favoriser l'introduction frauduleuse en France de produits d'origine étrangère (autre que belge) et tout spécialement de produits de provenance germanique.

En formulant certaines autres revendications les producteurs belges paraissent n'avoir pas pour-

suivi un but autre que celui d'obtenir en fin de compte, tout en ayant l'air de faire une concession, le maintien des droits en vigueur en 1922 : la demande de réduction (dans la proportion des trois quarts) du droit perçu sur les chaux et ciments, par exemple, semble avoir été faite dans ce dessein, les taxes perçues sur ces marchandises n'ayant pas été majorées depuis 1914.

Quelle fut l'attitude des industriels français lorsqu'ils connurent les demandes de la Belgique ? Les représentants des industries complémentaires aux industries belges ne virent aucune difficulté à ce que la question tarifaire fut fréquemment résolue de façon conforme aux vœux des demandeurs pourvu toutefois que les concessions faites par la France ne fussent pas du même coup accordées à des marchandises de provenance autre que belge : ils étaient donc partisans d'un régime préférentiel ; dans quelques cas les représentants d'industries exposées à la concurrence belge admirèrent le même système : certains se prononcèrent en faveur de la réciprocité des droits. Quant aux porte-paroles des industries que la guerre, le retour de l'Alsace-Lorraine, l'annexion économique de la Sarre à la France ou les circonstances d'après-guerre avaient rendues pléthoriques, ils demandèrent avec force que cette pléthore ne fut pas transformée en congestion par l'afflux de marchandises belges semblables à celles qu'eux-mêmes produisaient.

§ 2. — *Revendications d'ordre tarifaire formulées par la France*

En ce qui concerne le tarif minimum belge, les demandes françaises étaient basées sur un certain nombre de considérations qu'il importe de rappeler ou de signaler actuellement : tout d'abord la France avait manifesté sa prédilection pour un système de

droits préférentiels, la Belgique ne voulant pas que la question de l'union douanière fut posée. Elle avait fait savoir qu'elle demanderait des concessions préables à toute discussion en échange des divers avantages qu'elle avait accordés à la Belgique puis y avait renoncé. Son intention était de réduire ses exigences relatives au tarif minimum dans une mesure d'autant plus grande que le gouvernement et le Parlement belges élèveraient davantage les droits du nouveau tarif maximum applicable à l'Allemagne. Dans un grand nombre de cas la France entendait laisser la Belgique libre de choisir entre deux moyens : le relèvement de son tarif maximum, l'abaissement de son tarif minimum. Le cahier de revendications présenté par elle tenait évidemment compte de la refonte du statut douanier belge : beaucoup de réclamations qui y étaient incluses ne l'auraient pas été si celui-ci n'avait pas subi de modifications. Alors que la Belgique sollicitait l'abaissement de droits et de coefficients dont elle avait depuis longtemps éprouvé l'incidence, la France se trouvait en présence d'un statut nouveau dont elle ne pouvait prévoir avec certitude les répercussions et qui, même adapté et transformé, ne laisserait pas d'être plus rigoureux que l'ancien.

Dans un grand nombre de cas l'industrie française s'est abstenue de réclamer un abaissement du nouveau tarif belge, soit qu'elle n'ait pas considéré ce tarif comme prohibitif, soit qu'elle ait redouté en présentant des demandes trop nombreuses, de susciter des réclamations reconventionnelles à l'égard du tarif français en général plus élevé. Les revendications françaises ont été d'autant plus prudentes qu'il semblait, lorsqu'elles ont été formulées, qu'il serait fait droit (tout au moins dans une large mesure) aux vœux d'une partie de l'opinion belge qui souhaitait l'établissement de droits réciproques.

Les plus vives réclamations ont été formulées

par les représentants des industries les plus lourdement frappées par les nouveaux droits belges : l'industrie automobile, celle de la soierie, la viticulture, les industries métallurgiques et mécaniques, celle de la verrerie. Enfin des demandes ont été également adressées qui tendaient à l'abaissement des taxes projetées en ce qui concerne diverses denrées alimentaires.

Pour les produits de l'industrie automobile la France demandait le coefficient 2 au lieu de 4 : le droit aurait été de 320 francs au lieu de 640 (plusieurs systèmes furent d'ailleurs proposés par la suite, notamment le maintien d'un droit *ad valorem* ou la taxation d'un certain nombre de voitures à 50 o/o de leur valeur réelle). Le retour à l'ancien droit *ad valorem* (10 o/o) était demandé en faveur de l'industrie de la soie. Pour les vins la France réclamait non seulement l'abaissement des droits mais l'instauration d'un régime de protection des appellations d'origine. Pour la parfumerie à base d'alcool elle sollicitait la taxation d'après le degré réel de l'alcool et la suppression de la surtaxe. Pour les machines et mécaniques elle demandait une réduction de 40 o/o; pour les produits métallurgiques, le maintien des droits antérieurs ou l'abaissement des coefficients.

Alors que le cahier belge contenait un grand nombre de demandes de diminution des droits de base, le cahier français ne comportait le plus souvent que des demandes de réduction des multiplicateurs; ce n'est qu'assez rarement qu'était réclamé l'abaissement des droits eux-mêmes : en ce faisant la France montrait qu'elle se rendait compte de la nécessité dans laquelle la Belgique s'était trouvée de relever les taux de ses taxes douanières; elle admettait que les conditions de la production dans les deux pays n'étaient plus aussi dissemblables qu'avant la guerre, elle reconnaissait que l'industrie belge avait

besoin, comme l'industrie française, d'être protégée contre la concurrence étrangère.

A côté de ses revendications relatives au tarif minimum belge, la France a formulé des demandes tendant les unes à l'homologation par les deux gouvernements des accords intervenus entre industriels français et belges, les autres à la protection des dénominations de provenance, d'autres enfin au relèvement du tarif maximum belge.

§ 3. — *Demandes françaises tendant au relèvement du tarif maximum belge*

Dans son premier état le projet de loi élaboré en Belgique comportait, en tarif maximum, des droits doubles de ceux inscrits au tarif minimum. Cette marge de 100 o/o entre les deux colonnes du tarif avait été jugée suffisante pour protéger l'industrie nationale contre la concurrence des pays à change déprécié. L'était-elle réellement ? Cela semble assez douteux car dans un certain nombre de cas ce simple doublement des droits équivalait à un abaissement de la barrière opposée aux produits allemands par l'arrêté du 3 novembre 1921 et la loi du 8 avril 1922, barrière qui — les circonstances l'avaient démontré — était elle-même insuffisamment élevée pour remplir le rôle auquel elle était destinée.

Néanmoins la Belgique étant libre d'instituer le régime douanier qui lui semblait répondre le mieux à ses besoins, la France n'aurait pas eu à intervenir dans la question de l'écart entre les deux colonnes du tarif des douanes belges si, à deux points de vue différents, cette question ne l'avait directement intéressée: en demandant, comme elle le fit en novembre 1922, le relèvement du tarif maximum de la Belgique, la France poursuivait un double but : elle chercha tout d'abord à défendre les industries françaises

et belges contre l'envahissement par l'Allemagne du marché belgo-luxembourgeois et ensuite à empêcher l'importation détournée via Belgique des produits allemands en France ; elle voulut se défendre non seulement sur son propre territoire mais encore sur celui du pays avec lequel elle poursuivait des négociations d'ordre économique.

Depuis 1918, la France avait accordé à la Belgique, sans contre-partie apparente, divers avantages : elle avait notamment aboli en partie les surtaxes d'entrepôt et d'origine et renoncé aux droits qu'elle avait sur les chemins de fer grand-ducaux ; l'abandon à la Belgique du marché luxembourgeois et l'association avec la production belge des forces économiques du Grand-Duché avaient encore constitué pour la France un lourd sacrifice auquel elle avait généreusement consenti mais dont il était juste que les conséquences matérielles fussent, dans toute la mesure du possible, équitablement compensées : la France et l'Alsace-Lorraine perdant ce marché ne devaient pas se trouver sur celui de la nouvelle union douanière dans des conditions de concurrence difficile avec l'Allemagne : or c'est ce qui serait advenu si le projet de tarif douanier belge avait été appliqué tel qu'il avait été primitivement élaboré.

En France, le tarif minimum représente une réduction de 75 o/o sur le tarif général : cette règle a été adoptée non seulement dans le but de protéger l'industrie nationale mais aussi pour favoriser les pays auxquels est concédé le bénéfice du tarif le plus bas : par suite de l'écart (300 o/o) existant entre les deux colonnes du tarif, ces Etats jouissent d'un privilège très important par rapport à ceux qui sont soumis au régime ordinaire ; n'était-il pas juste que la France en demandât un équivalent à la Belgique ?

En réclamant le relèvement du tarif maximum belge le gouvernement français ne formulait pas une demande contraire aux intérêts du Royaume

mais à ceux des Etats tiers à monnaie dépréciée; l'exonération de la surtaxe appliquée depuis 1921-22 à défaut de tarif maximum aux produits d'origine allemande avait été accordée dans des milliers de cas à des industriels belges qui ne pouvaient se procurer en Belgique les produits dont ils avaient besoin parce qu'ils n'y étaient pas fabriqués : en demandant l'augmentation du tarif maximum et son application sans dérogation aux marchandises allemandes, la France cherchait à s'assurer des conditions de concurrence plus favorables qu'auparavant pour des articles que la Belgique est obligée d'importer : elle voulait substituer ses propres produits à ceux de l'Allemagne sur le marché belgo-luxembourgeois. Sa demande n'était donc pas dirigée contre les intérêts de l'industrie nationale belge mais contre ceux de l'Allemagne; elle avait également un autre but : elle tendait à protéger l'industrie française sur le marché intérieur contre la concurrence germanique : si l'addition des droits prévus au tarif maximum belge (applicable aux produits allemands) et des droits inscrits au tarif minimum français (applicable aux produits belges) était inférieure au chiffre inscrit au tarif général français, la tentation serait forte pour les exportateurs allemands de faire passer leurs marchandises en Belgique pour les introduire ensuite dans notre pays; cette opération serait d'autant plus facile que le passage par la Belgique est dans bien des cas la route la plus directe d'Allemagne en France; d'ailleurs, à défaut des Allemands, les Belges pourraient être tentés de pratiquer une sorte d'arbitrage en remplaçant sur le marché belge par des produits germaniques les marchandises d'origine indigène qu'ils enverraient en France.

Quelques exemples montreront quel pouvait être l'intérêt de semblables opérations : pour les tôles zinguées (art. 211 du tarif français) le droit perçu en

France est de 144 francs en tarif général, de 36 francs en tarif minimum (les Belges demandaient qu'il soit de 27 francs). En Belgique le droit projeté était de 21 francs : en additionnant le droit belge (tarif maximum) au droit français (tarif minimum) on trouve 57 ou 48 francs suivant que satisfaction aurait été ou non donnée à la demande belge, ce qui constituait par rapport au tarif maximum français une réduction de 87 ou 96 francs suivant les cas : l'avantage résultant d'un détournement de trafic aurait donc été énorme; il se serait retrouvé dans toutes les branches de la production : en ce qui concerne l'industrie automobile, par exemple, il est évident que le droit projeté en Belgique ajouté au droit français (40 o/o) était loin d'égaliser le droit perçu par la France sur les automobiles de fabrication allemande (180 o/o).

De nombreux industriels français avaient signalé le danger de la nationalisation par la Belgique de marchandises germaniques; aussi le relèvement des droits du tarif maximum belge constituait-il avec l'abaissement de certaines taxes inscrites au tarif minimum la condition *sine qua non* de toute entente franco-belge.

La Belgique n'avait pas de demande correspondante à formuler car ses produits étaient défendus en France contre la concurrence des marchandises similaires d'origine allemande par les lourdes taxes perçues lors de l'entrée de celles-ci en territoire français.

Le principe de l'augmentation de l'écart existant entre les deux colonnes du tarif fut facilement accepté en Belgique mais des difficultés se présentèrent lorsque l'on voulut déterminer la mesure dans laquelle le tarif maximum serait majoré : il fallut tout d'abord surseoir au dépôt du projet de loi remaniant le tarif des douanes; il était à craindre en effet qu'après ce dépôt toute modification au projet fut

de réalisation impossible : elle se serait en effet heurtée à l'opposition des partis ouvriers qui font profession de lutter contre la vie chère et à celle des flamingants et des activistes qui n'auraient vu dans les changements proposés que des mesures hostiles à l'Allemagne. Le dépôt du projet de loi portant révision du tarif des douanes aurait donc pu être un obstacle à l'heureuse issue des négociations; aussi fut-il ajourné; c'est seulement le 1^{er} mars 1923 que, modifié en partie, le projet gouvernemental fut déposé sur le bureau de la Chambre.

La question se posa de savoir si la Belgique devait procéder à un relèvement d'ensemble des droits applicables aux pays à change déprécié ou si elle devait s'en tenir à l'hypothèse d'un relèvement partiel ne portant que sur une liste de produits intéressant particulièrement la France. La première solution était la plus avantageuse pour celle-ci; il est vrai que, dans ce cas, la Belgique ne pouvait guère envisager une majoration de plus de 50 o/o du tarif maximum projeté ce qui porterait l'écart entre les deux colonnes à 200 o/o. Cette hypothèse ne présentait pas pour elle les dangers de la seconde : la mesure prise par le gouvernement ne pourrait pas être regardée comme une faveur faite à un Etat particulier; au point de vue belge elle était cependant plus difficile à réaliser; aussi fut-elle écartée. S'il est vrai que dans un grand nombre de cas l'écart entre les deux colonnes du tarif fut porté à 200 o/o par le projet déposé le 1^{er} mars 1923, il fut entendu que la France devrait faire connaître les marchandises pour lesquelles elle demandait le relèvement des droits belges : la liste qu'elle fournirait serait examinée par la Belgique et, pour les produits au sujet desquels l'accord se ferait, la majoration serait en quelque sorte consolidée par la future convention franco-belge.

Les demandes françaises portèrent sur un très

grand nombre de marchandises; elles visèrent près du tiers des articles du tarif belge. Tantôt comprimées et tantôt élargies elles furent l'objet de longues discussions : l'augmentation sollicitée aurait porté l'écart entre les deux tarifs à 300 o/o du tarif le plus bas : comme en France le tarif maximum aurait donc été le quadruple du tarif minimum(mais pour certains produits seulement). On verra plus loin que l'article 6 de la convention du 12 mai 1923 a décidé que les droits du tarif maximum ne pourraient pas être inférieurs, pour une liste déterminée de marchandises, à ceux du tarif minimum multipliés par un certain coefficient.

§ 4.— *Revendications françaises et luxembourgeoises
relatives aux relations commerciales
entre le Grand-Duché et l'Alsace-Lorraine*

Dans le cadre du Zollverein les relations commerciales étaient devenues très importantes entre le Luxembourg et les provinces annexées; la production de ces régions, celle de la Sarre et celle des pays rhénans avaient été, à certains points de vue, rendues complémentaires; aussi toute rupture du lien qui, depuis 1871, réunissait ces différentes provinces ne pouvait-elle manquer d'avoir de graves conséquences dans le domaine économique.

C'est à pallier celles-ci, en ce qui concerne les échanges commerciaux de l'Allemagne avec le Luxembourg, la Sarre et l'Alsace-Lorraine, que tendirent les articles 68, 268 a et c et le § 31 de l'annexe à la section IV de la partie III du traité de Versailles. Un régime provisoire inspiré des mêmes idées devait être institué dans le but d'amortir, dans toute la mesure du possible, les répercussions fâcheuses qu'aurait sur les relations du Grand-Duché et de l'Alsace-Lorraine la séparation de ces régions de l'Union douanière allemande.

L'établissement d'une frontière douanière entre le Luxembourg et les provinces désannexées avait été beaucoup plus désavantageux pour le Grand-Duché que pour l'Alsace-Lorraine : si celle-ci avait subi un préjudice (ce qui était évident) il ressortait d'enquêtes faites auprès des chambres de commerce et des syndicats alsaciens et lorrains qu'elle avait pu le supporter beaucoup plus facilement que ne l'avaient fait les négociants et les industriels luxembourgeois. Par suite, les craintes qui s'étaient manifestées en Alsace et en Lorraine en 1921 et qui étaient motivées par l'éventualité de la rupture des relations commerciales avec le Luxembourg n'avaient pas tardé à s'atténuer : aussi ne faut-il pas s'étonner de constater que ce sont les représentants du gouvernement grand-ducal qui prirent dès la conclusion de l'Union douanière belgo-luxembourgeoise, l'initiative de demander que fut créé un régime spécial facilitant les échanges entre les deux pays. Leur demande fut appuyée par la presse belge dès qu'elle fut connue : on vit en effet dans la réalisation du système proposé un moyen de vaincre certaines oppositions qui se manifestaient dans le Grand-Duché à l'encontre de la convention de juillet 1921 : « Il est encore temps d'examiner s'il ne serait pas possible d'introduire dans le traité à conclure avec la France un article prévoyant la création d'un régime de faveur à l'avantage des Luxembourgeois et des Alsaciens-Lorrains, écrivait en septembre 1921 l'*Indépendance Belge*; on pourrait admettre qu'un certain nombre de marchandises et de produits seraient autorisés à entrer et à sortir librement de l'Alsace-Lorraine et du Grand-Duché avec cette réserve que ce mouvement d'entrées et de sorties ne pourrait s'effectuer que dans des conditions quantitatives égales à celles d'avant-guerre. »

Parmi les raisons qui déterminèrent les Luxembourgeois à demander la création de ce régime de

faveur, la plus importante était d'ordre politique : sous la pression de la population agricole le Luxembourg avait mis une condition à son adhésion à la convention du 25 juillet : celle du maintien d'un régime préférentiel pour ses relations avec l'Alsace-Lorraine; il fallait donc que le gouvernement grand-ducal fit son possible pour obtenir de la France qu'elle consentit à pratiquer cette brèche dans son système douanier.

L'institution d'un tel régime présentait pour la France un moindre intérêt que pour le Grand-Duché : il était à craindre en effet que cette mesure eut pour résultat le maintien d'une frontière artificielle entre la France et les provinces recouvrées et que la réciprocité qui serait établie ne fut qu'apparente : si le Luxembourg ne devait guère être gêné en Alsace-Lorraine par la concurrence française, il paraissait difficile de combattre efficacement la concurrence que ne manqueraient pas de faire sur le marché luxembourgeois, aux marchandises originaires d'Alsace-Lorraine, les produits belges qui désormais y seraient introduits en franchise.

Il était à craindre, d'autre part, que les contingents prévus en faveur du Grand-Duché ne fussent totalement épuisés alors que ceux qui seraient stipulés au profit des départements désannexés ne le seraient qu'en partie; cette considération poussa d'ailleurs les représentants de l'Alsace-Lorraine à déclarer que les contingents réclamés par eux pourraient être réduits autant qu'il serait nécessaire et même disparaître sans aucun inconvénient si le Luxembourg réduisait ses demandes dans la même proportion.

Il ne faut cependant pas nier qu'à certains points de vue l'intérêt de la France pouvait être d'aiguiller vers le Luxembourg une partie de la production des provinces recouvrées : conserver aux produits alsaciens et lorrains le marché luxembourgeois, c'était

en effet non seulement maintenir leur débouché traditionnel mais prendre des garanties pour 1925, époque à laquelle ces produits ne doivent plus jouir des avantages que leur assure pour cinq ans le traité de paix. En outre l'acceptation sous un régime de faveur de certains produits agricoles luxembourgeois aurait facilité le ravitaillement de la Lorraine désannexée dont la propre production est insuffisante.

Les demandes formulées par le Luxembourg visaient deux buts : les unes tendaient à assurer l'approvisionnement du pays en minerai de fer et en diverses autres marchandises : elles seront examinées plus loin; les autres, à conserver aux produits grand-ducaux leur débouché alsacien et lorrain d'avant-guerre. Quels produits le Luxembourg demandait-il à introduire en Alsace et en Lorraine ? Quel régime réclamait-il pour eux ? Il réclamait pour une durée de cinq ans la faculté d'y envoyer en franchise douanière ou tout au moins avec des droits d'entrée aussi réduits que possible et dans la limite des quantités moyennes exportées dans les mêmes régions de 1911 à 1913, certains produits agricoles et industriels parmi lesquels les pommes de terre (pour lesquelles il demandait qu'un contingent de 6.000 tonnes lui soit accordé) les écorces à tan (5.000 t.), les chevaux (145 têtes), les bovins (6.000 têtes), les porcins (32.000 têtes), le lait et le beurre, le minerai de fer (224.550 tonnes) et d'importantes quantités de produits d'acier, de fonte, de matériaux de construction, de produits de meunerie, de tissus de coton et de laine, etc.

En échange, l'Alsace-Lorraine proposait qu'en sa faveur fussent fixés certains contingents de produits industriels dont les conditions d'entrée en Luxembourg seraient les mêmes que celles faites aux marchandises luxembourgeoises importées dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la

Moselle et dont la valeur totale serait équivalente. Parmi ces produits les uns présentaient un vif intérêt (les tissus, les confections, la lingerie, les tuiles, la bière, etc.), les autres avaient une importance moindre : la mercerie et la bonneterie, les pâtes alimentaires, etc. Pour certaines marchandises comme le froment, diverses sortes de matériaux de construction, le bois, l'Alsace-Lorraine ne demandait aucun contingent parce qu'elles étaient, en 1922, exemptes de droits d'entrée ou faiblement taxées dans l'Union belgo-luxembourgeoise mais sollicitait des garanties pour le cas où le régime douanier les concernant serait modifié.

Si l'on jette un regard d'ensemble sur la question des relations économiques du Grand-Duché avec les provinces françaises recouvrées, on constate, en résumé, que des demandes très larges (surtout du côté luxembourgeois) furent formulées puisqu'elles tendaient à rétablir les courants commerciaux d'avant-guerre et peut-être même à porter remède à la situation économique qui était résultée pour le Grand-Duché et l'Alsace-Lorraine de leur détachement du Zollverein. La conception à laquelle correspondaient ces demandes était toute théorique puisqu'elle impliquait que les conditions de production du Luxembourg uni à la Belgique et de l'Alsace-Lorraine unie à la France ne différeraient pas de celles dans lesquelles se trouvaient le Grand-Duché et le Reichsland également englobés dans l'Union douanière allemande. D'autre part cette question présentait un intérêt de jour en jour décroissant : une solution, pour être efficace, eut dû lui être donnée dès qu'elle s'était posée ou, au plus tard, lors de la conclusion de l'union belgo-luxembourgeoise. En 1923 les courants commerciaux entre les deux régions étaient définitivement rompus ; ce n'est pas le régime institué par les articles 10 et 11 de la convention du 12 mai qui pouvait les rétablir.

§ 5. — *Demandes d'ordre spécial formulées
par le Luxembourg*

Des demandes autres que celles qui tendaient à restituer aux produits grand-ducaux leur débouché alsacien-lorrain d'avant-guerre ou à abaisser les droits du tarif français pour les marchandises d'origine luxembourgeoise ont été également formulées par les représentants du Grand-Duché. Il importe d'examiner rapidement les deux plus importantes.

1° La question de l'approvisionnement du Grand-Duché :

En vue de faciliter son approvisionnement, le Luxembourg demanda à recevoir certaines marchandises destinées soit à l'industrie, soit à l'agriculture sans qu'il put leur être appliqué aucune taxe d'exportation et aux prix de vente et de transport dont bénéficieraient les consommateurs lorrains au cas où ces prix seraient fixés par voie administrative. Ces marchandises étaient le minerai de fer, des engrais azotés, des sels de potasse, etc...

Cette demande soulevait de multiples difficultés : la France devait-elle assurer pendant de longues années l'approvisionnement des usines luxembourgeoises en minerai de fer, marchandise qu'elle est obligée d'exporter mais dont elle peut se servir comme d'une arme pour obtenir des Etats étrangers la concession d'avantages précieux pour elle ? Devait-on prévoir le cas fort improbable où les prix seraient fixés par l'Etat ? Si l'on faisait droit à la requête luxembourgeoise quelle contre-partie fallait-il réclamer ? Tous ces problèmes demandaient à être examinés avec soin. En fait aucune stipulation qui y fut relative ne fut insérée dans l'accord conclu par la France et l'Union belgo-luxembourgeoise en 1923.

2° La question de l'accord frontalier :

Le Luxembourg proposa d'instituer, à titre de réciprocité, un régime spécial, applicable à une

zone frontière, qui permît aux consommateurs de chacun des deux Etats de s'approvisionner en franchise douanière sur le territoire de l'autre. Des difficultés se présentèrent, tenant, les unes à ce que seuls certains produits devaient être admis au bénéfice de ce régime, les autres au fait que la France ne pouvait pas prévoir, pour l'ancienne frontière franco-luxembourgeoise, un statut différent de celui qui est en vigueur sur la frontière belge. Cette question du régime frontalier ne fit l'objet d'aucun arrangement en mai 1923.

CHAPITRE V

La Convention du 12 mai 1923

SECTION I

Vue d'ensemble; contexture de la convention

Les pourparlers engagés entre la France et l'Union belgo-luxembourgeoise en juin 1922 ont abouti près d'un an après, le 12 mai 1923, à la signature d'une convention commerciale qui a été approuvée par les Chambres françaises mais qu'a rejetée le Parlement belge. Quoique cet acte diplomatique n'ait pas été mis en vigueur, il est utile d'en examiner les diverses stipulations, certaines d'entre elles pouvant être reprises sans aucune modification dans le futur traité à conclure entre les deux pays.

La convention du 12 mai comprend 15 articles relatifs les uns à des questions d'ordre tarifaire, les autres à des problèmes d'ordre divers. Trois listes, dites listes A, B et C lui sont annexées : la première détermine les nouveaux droits à l'entrée en France, la seconde ceux qui, à l'avenir, seront perçus par la Belgique et le Luxembourg, la troisième ceux que les Hautes Parties contractantes s'engagent à opposer à l'entrée des produits originaires de pays qui, par suite des circonstances, jouissent d'une sorte de prime à l'exportation. Enfin le protocole de signature et les lettres échangées entre les deux gouvernements règlent diverses questions d'importance secondaire.

Le préambule de la convention indique que les

Hautes Parties contractantes « désireuses d'adapter le régime commercial institué par le *modus vivendi* franco-belge de 1892 aux conditions nouvelles qui résultent tant de l'union économique intervenue entre la Belgique et le Luxembourg que du nouveau tarif douanier projeté par le gouvernement belge, et soucieuses de favoriser par ce moyen, dans toute la mesure du possible, les relations économiques » entre la France, la Belgique et le Luxembourg, ont décidé de proroger le *modus vivendi* de 1892, malgré la dénonciation effectuée par la France le 10 septembre 1918, au bénéfice des modifications stipulées dans la convention.

L'accord auquel ont abouti les pourparlers représente par conséquent non point un statut nouveau mais l'adaptation d'un statut ancien : « S'il en est ainsi, a expliqué le président de la commission des douanes, M. Haudos, c'est qu'il a paru impossible de procéder à un traité définitif dans une période où la France prépare son nouveau tarif et où, à brève échéance, se poseront d'autres questions d'ordre contractuel et notamment celle des rapports commerciaux avec certains pays ex-ennemis. »

Les questions auxquelles la convention du 12 mai et ses annexes apportent une solution sont les suivantes : 1° les nouveaux droits en France et en Belgique; 2° le régime douanier des colonies; 3° les relations commerciales belgo-marocaines; 4° la procédure à suivre pour modifier les droits institués par la convention; 5° la politique de refoulement des produits originaires de pays ne bénéficiant pas du tarif minimum; 6° la transformation des droits *ad valorem* en droits spécifiques; 7° les appellations d'origine; 8° le régime spécial à instituer pour favoriser les échanges entre le Luxembourg et l'Alsace-Lorraine; 9° les tarifs ferroviaires; 10° la vérification de l'origine des produits; 11° enfin une série de ques-

tions d'importance secondaire : régime des voyageurs de commerce, batellerie, permis miniers, etc...

SECTION II

Analyse de la convention et du protocole de signature

§ 1. — *Les nouveaux droits à l'entrée en France et en Belgique.*

L'article premier de la convention n' a pas d'autre objet que de maintenir, au bénéfice de la France d'une part, au bénéfice de l'Union belgo-luxembourgeoise d'autre part, les stipulations tarifaires du *modus vivendi* de 1892 : « Les marchandises originaires et en provenance de l'Union belgo-luxembourgeoise importées en France bénéficieront du régime prévu par le *modus vivendi* de 1892. Réciproquement les marchandises originaires et en provenance de France importées dans le territoire de l'Union belgo-luxembourgeoise bénéficieront du régime de la nation la plus favorisée institué par le *modus vivendi* de 1892. »

Aux termes du § 1 du protocole de signature : « Pour l'interprétation de l'article premier, les gouvernements sont d'accord que le traitement de la nation la plus favorisée s'entend sans préjudice du régime préférentiel qui est ou sera accordé à la Métropole par les colonies, possessions et pays de protectorat. »

L'article 2 décide que « les marchandises originaires et en provenance de l'Union belgo-luxembourgeoise énumérées à la liste A annexée au présent Acte seront soumises à leur importation en France aux droits prévus à ladite liste ou à tous autres droits plus favorables que la France pourrait instituer à l'avenir par mesure tarifaire ou conventionnelle. »

L'article 3 se réfère à la liste B annexée à la convention, liste dans laquelle sont énumérées les marchandises qui doivent bénéficier, à leur entrée sur le territoire de l'Union belgo-luxembourgeoise, de droits plus réduits que ceux prévus au nouveau tarif élaboré par le gouvernement belge; en vertu de la clause de la nation la plus favorisée dont l'article premier prévoit le maintien, ces mêmes marchandises devraient, le cas échéant, être admises au bénéfice de toute mesure prise en Belgique soit par le Parlement soit par voie conventionnelle, à l'effet de réduire les droits du tarif douanier.

Chacun des deux gouvernements prenait en outre l'engagement de réaliser les modifications de nomenclature tarifaire prévues par la convention.

Plusieurs principes d'importance essentielle semblent avoir été admis par les négociateurs :

1° La Belgique ayant refusé de conclure avec la France un accord préférentiel, c'est-à-dire exclusif aux deux Etats, les concessions consenties de part et d'autre devaient s'étendre automatiquement à tous les pays qui jouissent du traitement de la nation la plus favorisée. On a essayé dans toute la mesure du possible d'empêcher cette conséquence de l'attitude du gouvernement belge de se réaliser; on y est parvenu dans un certain nombre de cas : par des spécifications ou des modifications de nomenclature on est arrivé, pour quelques produits, à limiter aux seules parties contractantes les avantages de l'accord: si la convention du 12 mai avait été mise en vigueur, seule la France aurait, en fait, profité des concessions accordées par la Belgique relativement aux vins, aux soieries, etc...

2° « Tout pays a ses industries vitales, dit la note officielle communiquée par le ministère des Affaires Etrangères au sujet de la convention du 12 mai; les délégués français et ceux de l'Union belgo-luxembourgeoise ont fait converger leurs efforts vers

ce but essentiel : obtenir que ces industries vitales rencontrent une barrière aussi réduite que possible, ne se heurtent pas à des droits prohibitifs. » Ce résultat a été atteint en ce qui concerne, par exemple, la viticulture française et l'industrie verrière belge.

3° La législation douanière française interdit de consolider les droits de douane par voie conventionnelle; aussi, pour les articles repris aux listes A et B, les deux pays se sont-ils accordé la garantie non de la consolidation du droit mais du maintien de la marge de protection, méthode grâce à laquelle il leur était possible de se mettre à l'abri des altérations d'incidence qui peuvent résulter de différentes circonstances, notamment des fluctuations du change.

A) Avantages d'ordre tarifaire obtenus par l'Union belgo-luxembourgeoise.

Les concessions accordées par la France à l'Union belgo-luxembourgeoise sont énumérées dans la liste A annexée à la convention; cette liste vise une centaine d'articles et 260 positions environ du tarif douanier français. Pour une trentaine de positions les droits en vigueur en 1922-23 sont maintenus; pour 220 environ les coefficients sont abaissés; pour quelques-unes les droits de base sont réduits; pour l'un des articles du tarif français les droits spécifiques sont remplacés par des droits *ad valorem*.

C'est donc surtout sur les coefficients de majoration qu'ont porté les concessions consenties par la France. La réduction des droits français est, en moyenne, de 12 à 13 0/0 pour les articles visés par la convention; lors de la discussion de celle-ci par la Chambre des Représentants, M. Jaspar, ministre des Affaires Etrangères, a expliqué que c'était là une moyenne égale à celle qui avait été obtenue lors de la conclusion du plus important traité signé par la

Belgique avant la guerre : le traité germano-belge de 1912.

Pour certaines marchandises, le taux de la réduction accordée dépasse de beaucoup cette moyenne : c'est ainsi que pour divers matériaux de construction le droit de douane est abaissé de 50 à 60 pour cent, pour certains articles de l'industrie du caoutchouc de 28 à 72 o/o, etc.

Quoiqu'il en soit du taux de la réduction, l'administration belge des Finances a reconnu qu'« au fond ce qui importe surtout, c'est la possibilité d'entrer en France; or une réduction de droit, fut-elle minime, suffit parfois pour ôter à la charge douanière son caractère prohibitif, pour permettre dès lors à un trafic de naître, et, à la faveur des premiers courants, de se développer favorablement ».

Les principaux avantages accordés à la Belgique par la convention du 12 mai étaient les suivants :

a) Agriculture : le coefficient du droit perçu sur les chevaux importés en France est abaissé de 2,9 à 2,5; il est supprimé pour un contingent annuel de 5.000 chevaux belges ou luxembourgeois; ce dernier avantage revêt un caractère préférentiel, aucun autre pays n'en ayant obtenu l'équivalent. Un second contingent de 2.000 chevaux destinés à l'Alsace-Lorraine est admis aux mêmes conditions (article 10).

Diverses réductions relatives à des produits agricoles sont également accordées à la Belgique.

b) Matériaux de construction : si la Belgique obtient différents avantages pour certains produits de cette catégorie (suppression des coefficients; maintien des droits en vigueur) elle n'est pas parvenue à assurer définitivement à son industrie du ciment le marché français qu'elle approvisionne depuis la guerre mais qui ne peut constituer pour elle qu'un débouché provisoire.

c) Industrie du verre : en 1921 des entrevues

entre verriers français et belges n'avaient donné aucun résultat; la convention du 12 mai consacre, en faveur de l'industrie verrière belge qui est l'une des industries-clefs du royaume, des réductions de droits allant de 10 à 20 o/o.

d) Industries textiles : aucun avantage n'est accordé à la Belgique en ce qui concerne les fils et tissus de coton, les fils de soie artificielle (dont la Belgique est la principale productrice) et les tissus de lin. Par contre elle obtient des réductions de coefficients pour les fils de lin, de chanvre, de laine, différentes sortes de tissus de laine, etc.

e) Produits métallurgiques : les dégrèvements consentis portent sur 32 positions du tarif français. Ils affectent les coefficients et représentent de 7 à 22 o/o du droit existant. Ils visent notamment les articles de serrurerie et les ouvrages en fonte; par contre les rubriques les plus importantes (construction métallique, machines, moteurs...) restent sans changement.

f) Industries diverses : des réductions de droits ou le maintien des taxes en vigueur sont accordés à la Belgique en ce qui concerne les produits des industries du caoutchouc, de la tannerie, du zinc, ceux de l'industrie électrique, les meubles, les armes, etc.

Au cours même des négociations la France avait spontanément diminué les coefficients qui affectent les droits perçus sur certains produits belges d'importance considérable comme les glaces, diverses sortes de tissus de coton, etc...

B) Avantages d'ordre tarifaire obtenus par la France.

Les avantages obtenus par la France sont de deux sortes : dans l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la convention du 12 mai, le ministre belge des Affaires Etrangères a lui-même expliqué que :

1° « La plupart des réductions de droits concédées à la France ont pour objet d'atténuer le préjudice qu'entraînerait pour elle l'application du projet de tarif belge. » Ce dernier en substituant à un classement rudimentaire une nomenclature minutieuse et détaillée marquait dans son ensemble une tendance très caractérisée vers l'aggravation des droits : aussi, lorsque les augmentations prévues dans le nouveau tarif belge étaient prohibitives, la France a-t-elle demandé des diminutions de nature à rendre les modifications de droits moins dangereuses pour les courants commerciaux établis de son territoire vers celui de l'Union; elle les a obtenues dans un certain nombre de cas.

2° « A côté de ces réductions, il en est d'autres qui descendent au-dessous des droits actuels : aucun accord tarifaire de quelque ampleur, avec la France, ne se conçoit qui n'apporte de sérieux avantages à certaines branches de son commerce, dont l'intérêt est, à ses yeux, vital, et parmi lesquels les vins et les soieries comptent au tout premier rang. Ces produits ne font point concurrence à notre industrie et nous pouvons donc, sans lui porter préjudice, abaisser les droits d'entrée qui les frappent. Le sacrifice qui en résulte est essentiellement fiscal ou ne peut tout au moins affecter l'économie nationale que dans son ensemble par l'accroissement de certaines importations. » Pour les produits qui intéressent le plus son exportation la France a demandé et a obtenu que lui fussent concédés des droits inférieurs non seulement à ceux que prévoyait le projet de tarif belge mais encore à ceux qui étaient en vigueur avant la conclusion de la convention.

La liste B vise 267 articles du nouveau tarif qui en comprend 1.216. Contrairement à ce qui a lieu pour les concessions faites par la France les réductions accordées par la Belgique portent tantôt sur le coefficient de majoration, tantôt sur le droit de base

lui-même. Il arrive même que ces deux éléments du droit de douane soient simultanément abaissés.

1° Articles pour lesquels la France a obtenu des diminutions sur les droits en vigueur au moment des négociations :

Ces articles sont au nombre d'une centaine environ : 1° ce sont tout d'abord les vins dont le droit est abaissé de 33 o/o; en effet les vins en bouteilles ne doivent plus payer que 120 francs au lieu de 180 et les vins en fûts titrant moins de 12° que 40 francs au lieu de 60; deux observations doivent être faites : a) en n'accordant la diminution du droit de douane qu'aux vins en fûts titrant moins de 12° la Belgique favorise en fait les vins d'origine française : ceux qui sont d'une autre provenance ont, en effet, une teneur alcoolique plus élevée — b) le nouveau droit est un droit de base sans coefficient : auparavant le droit était de 20 et de 60 francs multiplié par le coefficient 3. La convention du 12 mai accorde aussi des réductions en faveur des vins mousseux.

2° Les eaux-de-vie et liqueurs qui bénéficient d'une réduction d'environ un cinquième du droit ancien.

3° La parfumerie : l'industrie française de la parfumerie obtient que les droits de douane qui frappent ses produits soient abaissés de 25 o/o pour ceux qui ne contiennent pas d'alcool (15 o/o *ad valorem* au lieu de 20 o/o) et que, pour les autres, en outre d'une réduction du droit soit supprimée la surtaxe additionnelle de 16 o/o du montant de la taxe.

4° les soieries qui seront frappées d'un droit *ad valorem* fixé à 13 o/o au lieu de 15 o/o.

5° enfin toute une série de produits de moindre importance parmi les quels diverses sortes de tissus, les gants, les fruits et primeurs, etc.

En ce qui concerne le droits établis par le traité à un taux inférieur à celui qui était en vigueur avant les négociations, M. Jaspar a indiqué que leur nou-

velle incidence serait, malgré les concessions faites, de 14 o/o pour les vins mousseux, de 15 à 30 o/o pour les vins en futs, de 23 o/o pour les vins en bouteilles, de 150 o/o pour les eaux-de-vie et liqueurs, de 18 o/o pour la parfumerie.

De toutes les industries qui tiraient de l'accord quelque avantage, la viticulture était la plus favorisée.

2° Articles pour lesquels la France obtient des réductions sur les augmentations de droits prévues dans le projet de tarif.

Les produits pour lesquels la liste B a pour effet de ramener les droits futurs au voisinage des droits anciens, sont très nombreux ; parmi les principaux on peut signaler les produits chimiques, les tissus de laine légers, les vêtements, la gobeletterie, les principaux produits de la métallurgie et de la mécanique, les automobiles, etc. — En ce qui concerne les produits de l'industrie automobile, les fabricants des deux pays s'étaient mis d'accord pour ne pas élever de réclamations au sujet du tarif français et pour substituer au droit projeté en Belgique de 640 francs par quintal un droit équivalent à 27 o/o de la valeur.

Malgré les diverses concessions qui lui étaient faites, la France devait à l'avenir se heurter pour tous ces produits à une barrière renforcée : M. Jaspar a indiqué à la Chambre des Représentants que les nouveaux droits seraient de 20 o/o en moyenne plus élevés que les anciens ; pour certains articles ils seraient majorés de 40 à 50 o/o ; quelques-uns même seraient doublés ; quant à ceux qui frappent les produits chimiques, ils seraient, disait-il, en moyenne six fois plus élevés qu'auparavant.

C. Considérations générales

De l'exposé qui précède, il résulte que dans les cas où les industriels ne se sont pas entendus pour faire adopter le principe de la réciprocité des droits, l'accord a été réalisé soit par le maintien des droits en vigueur, soit par la réduction des coefficients, soit par celle des droits de base inscrits dans le projet de tarif belge, soit par l'adoption d'une nomenclature permettant en fait d'avantager uniquement les parties contractantes.

A la tribune de la Chambre des Députés l'accord du 12 mai a été peu critiqué ; il n'en a pas été de même en Belgique où des observations parfois injustifiées ont été faites par divers orateurs ; certains adversaires du traité ont prétendu que les concessions tarifaires faites par la Belgique étaient sept ou huit fois plus élevées que celles auxquelles la France avait consenti : il est évident que pareille affirmation ne contenait aucune part de vérité ; plus sérieux était l'argument développé par M. Vandervelde, le leader des socialistes, qui reprochait aux délégués belges d'avoir accordé d'importantes réductions de droits sur les produits de luxe originaires de France : les vins, les soieries, par exemple ; mais le ministre des Affaires étrangères y avait victorieusement répondu à l'avance en expliquant qu'aucun accord ne pouvait être conclu si la Belgique ne consentait pas de réductions de droits sur les principaux produits exportés par la France.

En réalité il est impossible de juger la convention du 12 mai si l'on se place uniquement au point de vue des concessions tarifaires ; l'Echo de la Bourse (18-19 mai 1923), le plus grand journal économique belge, a très justement expliqué à ce sujet qu'il ne faut pas chercher à « établir une balance, ni même un rapprochement entre les conces-

sions faites de part et d'autre. L'équilibre de l'accord ne s'est pas fait par sections, par industries sauf toutefois pour le cas d'arrangements entre industriels. »

Il est cependant possible de rechercher quelle valeur la convention du 12 mai pouvait avoir pour la Belgique, quels avantages celle-ci devait en retirer au point de vue tarifaire : « Par la convention, a expliqué le Ministre des Affaires Etrangères à la Chambre belge, nous avons obtenu des avantages intéressants, pour nos produits fabriqués, un trafic représentant 42 o/o de la valeur de nos exportations vers la France. » Ce chiffre n'est pas négligeable ; d'autres renseignements ont également été fournis lors de la discussion de l'accord franco-belge, selon lesquels, combinée avec le nouveau tarif, la convention permettrait au Trésor belge d'encaisser chaque année 40 millions de francs de plus alors que 80 millions de francs de dégrèvement auraient été obtenus : ces estimations ne doivent cependant être acceptées que sous toutes réserves.

Une juste appréciation de l'accord a été donnée par une personnalité compétente dans l'article de l'Echo de la Bourse dont il a été parlé ci-dessus : « On ne peut évidemment pas ne pas être frappé de ce qu'au lieu que nous n'obtenons que des réductions modestes éparpillées sur l'ensemble du tarif français, la France, au contraire, reçoit des avantages sensibles, des concessions substantielles sur au moins quatre produits qui l'intéressent au premier chef : les vins, les liqueurs, la parfumerie, les soieries. Sans doute, mais ces réductions s'accompagnent d'une série d'autres qui n'ont de réduction que le nom, en ce sens que, étant faites sur notre nouveau tarif, elles laissent subsister un droit supérieur au droit actuel. Nous, au contraire, nous voyons intervenir pour le plus grand nombre de nos exportations, une amélioration du régime actuel. Pour mo-

deste qu'elle soit cette amélioration ne peut manquer d'avoir une heureuse influence sur un trafic qui, dans bien des cas, allait déjà en se développant. »

Des idées analogues ont été émises par le Ministre des Affaires Etrangères dans son discours : « Aucun droit français n'est majoré par le traité... Alors que, d'après le tarif et la convention, notre situation vis-à-vis de la France sera améliorée en ce qui concerne les produits fabriqués, la situation de la France vis-à-vis de la Belgique sera, elle, aggravée... Au lendemain du traité les produits belges pénétreront plus facilement en France, tandis que les produits français entreront moins facilement en Belgique à cause de notre nouveau tarif. Depuis la guerre le volume de nos exportations vers la France, calculées d'après le poids, a doublé pour les meubles, presque quintuplé pour le carton, sextuplé pour les fils de lin, triplé pour les fils de coton, il est près de huit fois plus fort pour les papiers. Ne dites pas que, si nous obtenons certaines réductions sur des droits qui permettent déjà à nos exportations en France de se développer dans cette mesure, notre position n'en sera pas améliorée. »

L'Echo de la Bourse a aussi développé longuement d'autres idées intéressantes et pleines de justice : la Belgique, explique-t-il, bénéficie d'un régime de faveur du fait même que la France a consenti à remettre en vigueur le *modus vivendi* de 1892 qui prévoit comme base des relations commerciales le traitement de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire un principe rejeté par la France depuis l'armistice. Elle a obtenu des réductions sur le tarif minimum français, cependant réputé intangible et cela au moment même où elle annexait, économiquement parlant, le Luxembourg et où elle relevait les droits de son tarif douanier, où, à la suite de l'occupation de la Ruhr, les prix s'élevaient et où, par

conséquent, diminuait l'incidence des droits spécifiques, où le franc belge subissait une dépréciation plus forte que le franc français, ce qui devait déjà avantager l'exportation belge en France.

Que peut-on, en résumé, penser des concessions énumérées dans les listes A et B de la convention sinon que les avantages obtenus par la Belgique, s'ils sont moins apparents que ceux que recevait la France, n'en sont pas moins réels ?

§ 2.

LE RÉGIME DOUANIER DES COLONIES

Le régime applicable aux produits en provenance ou à destination des colonies et des pays de protectorat est déterminé par les articles 1, 2, 3, 4 et 13 de la convention du 12 mai.

ARTICLE PREMIER. — « Les marchandises originaires et en provenance du Congo belge, importées en France, dans les colonies, possessions et pays de protectorat français ayant le même régime douanier que la Métropole bénéficieront du régime prévu par le *modus vivendi* de 1892 et elles jouiront, à leur importation dans les colonies, possessions et pays de protectorat qui n'ont point le même régime que la Métropole, du traitement de la Nation la plus favorisée. Réciproquement, les marchandises originaires et en provenance des colonies, possessions et pays de protectorat français importées dans le territoire de l'Union belgo-luxembourgeoise bénéficieront du régime de la nation la plus favorisée institué par le *modus vivendi* de 1892. »

Les articles 2 et 3 décident que les droits inscrits dans les listes A et B annexées à l'accord franco-belge seront applicables, ceux de la liste A « aux

marchandises originaires et en provenance de l'Union belgo-luxembourgeoise ou de la colonie belge du Congo à leur importation en France, dans les colonies, possessions et pays de protectorat français qui ont le même régime douanier que la Métropole », ceux de la liste B aux « marchandises originaires et en provenance de France, des colonies, possessions et pays de protectorat français à leur importation dans le territoire de l'Union belgo-luxembourgeoise. »

L'importation dans la colonie belge du Congo de produits français ou coloniaux n'est pas envisagée par ces articles ; l'article 13 vise les relations commerciales entre la Belgique et le Maroc. Le régime applicable aux produits en provenance ou à destination des colonies et des pays de protectorat étant assez compliqué, il convient de distinguer : 1° le régime applicable à l'entrée en France ; 2° à l'entrée dans les colonies, possessions et pays de protectorat français ; 3° à l'entrée dans le territoire de l'Union ; 4° à l'entrée dans le Congo belge.

1° Régime applicable à l'entrée en France :

En ce qui concerne l'importation en France de produits congolais l'article 1 est formel : « Les marchandises originaires et en provenance du Congo belge importées en France bénéficieront du régime prévu par le *modus vivendi* de 1892. » L'article 2 décide que les droits prévus à la liste A sont applicables à ces produits ; de même les « autres droits plus favorables que la France pourrait instituer à l'avenir par mesure tarifaire ou conventionnelle. »

2° Régime applicable à l'entrée dans les colonies et pays de protectorat français :

La loi du 11 janvier 1892 a divisé nos colonies et pays de protectorat en deux groupes : le premier comprend les possessions soumises au tarif métropolitain : ce sont la Martinique, la Guadeloupe et ses dépendances, la Réunion, la Guyane, la Nouvelle-Ca-

l'étonie, l'Indo-Chine, Madagascar et ses dépendances, Mayotte, les Comores, Nossi-Bé et ses dépendances. Les droits applicables dans ces possessions sont en principe ceux du tarif français. Le second groupe comprend le autres colonies et pays de protectorat : le tarif métropolitain n'y est pas en vigueur ; les droits sont fixés par les assemblées locales et homologués par décrets rendus en Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les relations économiques entre les possessions françaises d'une part et l'Union belgo-luxembourgeoise et le Congo d'autre part, il faut distinguer suivant qu'il s'agit de colonies de l'un ou de l'autre groupe :

a) possessions et pays de protectorat soumises au régime métropolitain : les marchandises belges, luxembourgeoises et congolaises y acquittent les mêmes droits que si elles étaient importées en France. Les droits de la liste A (et éventuellement des droits plus favorables) leur sont applicables.

b) autres possessions et pays de protectorat (sauf le Maroc) : le traitement de la nation la plus favorisée est applicable aux produits congolais, belges et luxembourgeois ; aucune consolidation de de droits n'est prévue.

3° Régime applicable à l'entrée dans le territoire de l'Union :

L'article premier, in fine, détermine ce régime. Il convient de remarquer que la réciprocité qu'il établit est admise à l'entrée des produits français et coloniaux dans le territoire de l'Union belgo-luxembourgeoise mais non à l'entrée de ces mêmes produits dans le bassin du Congo : on verra plus loin les raisons de cette anomalie apparente. — Les droits prévus à la liste B et éventuellement tous droits plus réduits sont applicables aux produits originaires et en provenance des colonies et pays de protectorat français.

4° Régime applicable à l'entrée dans le Congo belge :

La convention franco-belge de 1923 ne déterminant pas le traitement applicable aux marchandises françaises et coloniales importées au Congo belge, la question s'est posée de savoir si, par assimilation aux produits congolais qui, selon les articles 1 et 3, doivent être introduits en France et dans les colonies sous le même régime que les produits de l'Union belgo-luxembourgeoise, ces marchandises seraient soumises au Congo au même traitement qu'à l'entrée en Belgique. Bien que dans certains milieux officiels on ait cru pouvoir résoudre cette question par l'affirmative, c'est au contraire par la négative qu'on doit la trancher.

Quel est, en effet, le régime douanier du Congo ? Il a été déterminé à Berlin en 1885 et à Bruxelles en 1890.

La conférence de Berlin de 1884-85 fut réunie à la demande de l'Allemagne pour élaborer un règlement définitif des affaires soulevées par la création de l'Etat libre du Congo. Les discussions eurent pour objet la délimitation du nouvel état, sa neutralisation, la liberté du commerce et de la navigation. L'article 4 de l'acte général du 26 février 1885 stipule qu'aucun droit de douane ne peut être perçu sur les marchandises importées : « Les marchandises importées dans ces territoires (c'est-à-dire le bassin conventionnel du Congo) resteront affranchies du droit d'entrée et de transit. »

Ce régime fut modifié en 1890. En novembre 1889 fut réunie à Bruxelles sous la présidence d'un des délégués belges, le Baron Lambertmont, ministre d'Etat, une Conférence antiesclavagiste qui, bien qu'elle eût commencé par déclarer « que les questions territoriales étaient en dehors de sa compétence » eut néanmoins à trancher quelques questions de cette nature, notamment celle du régime doua-

nier applicable au Bassin conventionnel du Congo. Cette conférence se sépara le 2 juillet 1890 après avoir adopté l'acte général qui porte cette date et une déclaration annexe : c'est dans cette dernière qu'il a été décidé que l'Etat indépendant du Congo pourrait établir un droit d'entrée de 10 o/o au maximum sur les marchandises importées mais que les droits devraient être les mêmes, quelle que soit la provenance du produit frappé : on appliqua donc le principe de l'égalité économique qui, plus tard, fut étendu au Maroc et aux pays à mandats.

Depuis 1890 les produits importés dans le bassin conventionnel du Congo étaient, par conséquent, soumis à un tarif *ad valorem* fixé à 10 o/o. Mais le traité de St-Germain en Laye du 10 septembre 1919 a autorisé la Belgique à modifier les droits de douane perçus dans sa colonie à condition que les marchandises de tous les pays sans distinction soient également frappées : il n'y a donc plus de taux maximum ; seul subsiste le principe de l'égalité des divers pays expéditeurs.

Dès que l'autorisation fut donnée d'augmenter les droits de douane au Congo, l'administration étudia la question de la révision du tarif : elle ne l'avait pas encore résolue en 1923.

Le régime douanier de la colonie belge étant déterminé par des Actes internationaux, il n'y avait pas lieu d'insérer à son sujet une clause spéciale dans la convention du 12 mai.

§ 3.

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES BELGO-MAROCAINES

La convention du 12 mai n'a apporté aucune innovation en ce qui concerne les relations commerciales belgo-marocaines ; l'article 13 déclare en ef-

fet que les accords antérieurs qui y sont relatifs demeurent en vigueur : « Il est entendu que les relations économiques entre la Belgique et le Maroc demeurent régies par la convention belgo-marocaine du 4 janvier 1862 ainsi que par les traités internationaux intervenus en la matière postérieurement à cette date. »

Ces relations, déjà prospères avant la guerre, se sont beaucoup développées depuis 1918 : alors que le trafic entre la Belgique et la zone française du Maroc n'atteignait que 7 millions de francs en 1913, il a été de près de 40 millions en 1920 : le Maroc occupait, à cette époque, le 22° rang parmi les clients du royaume ; celui-ci occupait le 5° parmi les pays en relations commerciales avec le protectorat. Les principaux articles achetés en Belgique par le Maroc étaient le sucre, les produits de verrerie, le fer, le ciment, les machines. Pour tous ces produits, sauf le sucre, on pouvait constater une forte augmentation des importations par rapport à 1913.

§ 4.

MODIFICATION DES DROITS ÉTABLIS PAR LA CONVENTION

(listes A et B) — (Articles 4 et 5)

« Les articles 4 et 5 prévoient les conditions dans lesquelles la majoration des droits pourra être éventuellement établie ainsi que les conséquences d'une majoration excessive altérant la marge antérieure de protection. » (Exposé des motifs du projet de loi français.)

Quoique figurant dans des listes annexées au texte de l'accord, les nouveaux droits de douane ne sont pas consolidés : c'est là un fait d'une importance extrême : l'Echo de la Bourse, dans un article déjà cité (18-19 mai 1923) a exposé ainsi la situa-

tion dans laquelle on se trouvait : « D'une façon générale, un droit inscrit dans une convention commerciale reste fixé pour toute la durée de la convention. Or la France n'accorde jamais par voie de traité des droits déterminés, mais soit le droit du tarif minimum sans le spécifier et en se réservant la faculté de le changer, soit le droit du tarif maximum, sous les mêmes réserves, soit des droits intermédiaires déterminés par rapport aux droits maximum et minimum et par conséquent variables avec ces derniers. Ce qui est donc consolidé par la voie d'un traité, c'est uniquement une place dans le système tarifaire, ce système pouvant être variable. Nous avons des réductions sur le tarif minimum, ce qui était déjà une hérésie. Impossible de les désigner autrement que par le taux du droit qui nous est concédé. La France allait-elle consolider ces taux ? Elle n'a pas cru pouvoir le faire. »

Le taux des droits spécifiques doit varier avec le prix des marchandises pour que leur incidence demeure la même ; aussi les deux pays se sont-ils réservé la faculté de procéder aux ajustements nécessaires pour les produits dont la convention détermine les droits. Mais cette faculté, pour éviter une instabilité excessive du tarif, doit être maintenue dans certaines limites : il ne faut pas qu'elle ait pour effet de permettre une modification de la marge de protection établie au moment de l'accord.

Ces considérations ont amené les négociateurs à décider que les engagements souscrits ne le seraient pas de façon absolument inflexible : en vertu de l'article 4, « les droits prévus seront applicables aussi longtemps que, sur le marché national, les produits (inscrits aux listes A et B) n'accuseront pas une augmentation de prix de plus de 20 0/0 par rapport aux prix pratiqués à la date de la signature du présent acte ou que les conditions de leur production ou de leur marché ne se trouveront point

sensiblement modifiées. Au cas où ces augmentations ou modifications viendraient à se produire, chacune des H. P. C. aurait la liberté d'adapter les droits aux conditions nouvelles, sans pouvoir cependant augmenter la marge de protection du produit^e telle qu'elle résulte du rapport du droit institué par le présent Acte avec le prix de la marchandise ayant cours au moment de sa signature. »

Ainsi il est loisible à chacune des H. P. C. de modifier les droits de douane déterminés au moment de la conclusion de la convention à condition de ne pas aggraver leur incidence ; cette latitude est d'ailleurs limitée par une procédure qui oblige à la plus grande circonspection : l'article 5 consacre, en effet, les garanties que se donnent mutuellement les Etats contractants pour l'application de l'article précédent ; il est ainsi conçu : « Si la France, pour les articles contenus à la liste A, et l'Union belgo-luxembourgeoise, pour les articles contenus à la liste B, procèdent à des remaniements tarifaires partiels ou généraux qui augmentent la marge de protection visée à l'article 4, la partie lésée par ces aggravations pourra, dans un délai d'un mois à dater de leur mise en vigueur, demander l'ouverture immédiate de pourparlers, et, si ces pourparlers n'aboutissent point à une entente dans un délai de deux mois, dénoncer le présent Acte pour prendre fin trois mois après le préavis. Si l'une des H. P. C. en exprime l'intention, le régime institué par le *modus vivendi* de 1892 prendra fin dans le même délai, pour tout ou partie des territoires visés à l'article premier du présent Acte. »

Ce texte appelle une observation : pas plus que les droits de douane, la marge de protection prévue par la convention n'est, en principe, consolidée : chacune des H. P. C. est libre d'augmenter ses droits de douane mais en fait, par crainte de voir l'accord dénoncé, elle s'abstiendra (tout au moins lorsqu'une

inéluclable nécessité ne l'y contraindra pas) de modifier les conditions d'entrée auxquelles elle soumet les produits étrangers.

§ 5.

LA POLITIQUE DE REFOULEMENT DES PRODUITS ORIGINAIRES DE PAYS NE JOUISSANT PAS DU TARIF MINIMUM

La partie douanière de l'accord franco-belgo-luxembourgeois ne se bornait pas à un simple échange de concessions tarifaires ; elle comprenait également un article (l'article 6) dont le but était l'institution d'un système de protection commune contre l'envahissement des produits provenant de pays à change déprécié qui bénéficient, en raison de l'écart existant entre leurs prix intérieurs et les prix mondiaux, de prix de revient exceptionnellement favorables. Cet article a été présenté au Parlement français dans les termes suivants : « S'étant octroyé par des concessions mutuelles la garantie que les courants commerciaux entre les deux pays continueraient sans obstacle et prendraient même un développement plus favorable, les deux pays ont eu à cœur de se prémunir contre l'importation subreptice des pays voisins qui, soumis au tarif général, pourraient recourir à un trafic détourné ou à des méthodes commerciales d'une contestable loyauté. »

L'alinéa 1^{er} de l'article 6 est ainsi conçu : « Pour empêcher que l'exportation de certains produits que l'une ou l'autre des H. P. C. n'admet pas au bénéfice du tarif minimum puisse emprunter la voie de l'autre pays, la France et l'Union belgo-luxembourgeoise s'engagent à ne point faire bénéficier les produits énumérés à la liste C ci-annexée, lorsqu'ils sont originaires et en provenance des pays ne bénéficiant

point pour lesdits produits du tarif minimum, de droits inférieurs à ceux fixés à ladite liste. »

Les motifs qui ont poussé la France à demander à la Belgique que des mesures spéciales de protection fussent prises à l'égard de l'Allemagne (qui, si elle n'est pas nommée, est clairement visée par l'article 6), les raisons pour lesquelles la Belgique n'avait pas à formuler une revendication du même genre, le double but auquel tendait la demande française ont été indiqués ci-dessus (chapitre 4) : il est donc inutile de les exposer de nouveau.

L'article 6 de la convention, comme d'ailleurs l'article 9, relatif aux appellations d'origine, instaure un système de protection commune : en réalité de la politique de refoulement dont il est la base, seule la France devait être appelée à profiter puisque, en raison de l'énorme écart qui existe entre les deux colonnes du tarif français, la Belgique jouit, en pratique, sans d'ailleurs qu'elle l'ait jamais demandé, des avantages que cet article 6 tend à établir : elle n'a pas à craindre l'importation détournée via la France de produits germaniques ; elle bénéficie, par rapport aux mêmes marchandises, de conditions d'entrée privilégiées sur le marché français.

La France avait demandé qu'une protection semblable à celle qu'elle assure au commerce et à l'industrie belges lui fut accordée, elle avait demandé à être garantie contre le trafic détourné et la concurrence insoutenable du plus dangereux de ses compétiteurs, de celui que des conditions artificielles de production rendaient particulièrement menaçant et pour cela elle avait indiqué un moyen : le relèvement du tarif maximum belge. Qu'a-t-elle obtenu ? Elle a obtenu tout d'abord la révision de ce tarif maximum et son augmentation dans une certaine mesure : il a été signalé ci-dessus que le gouvernement belge avait sursis au dépôt du projet de loi portant refonte du tarif douanier et que, lorsqu'il le

présenta en mars 1923, il avait de lui-même accru l'écart existant entre les colonnes. Elle n'a pas obtenu que cet écart (augmenté moins fortement qu'elle l'avait souhaité) fut consolidé mais qu'il fut prévu que, pour un certain nombre de marchandises en provenance de pays à change déprécié, le droit perçu serait celui du tarif minimum multiplié par un certain coefficient.

La liste C, annexée à la convention, indique quelles sont ces marchandises et fixe le taux du multiplicateur affecté, pour chacune d'elles, au droit du tarif minimum : les coefficients qu'elle prévoit sont 1,5 ; 2 ; 2,5 ; 3 et 4. Pour certaines positions du tarif elle détermine les deux facteurs de la multiplication : le taux du droit minimum et celui du coefficient. Cette liste C vise plus de 350 articles du nouveau tarif belge ; parmi les produits protégés figurent ceux des industries textiles, métallurgiques, mécaniques, électriques, les produits chimiques, la verrerie, les papiers, etc.

Les règles stipulées par la convention n'ont, d'après le texte même, qu'un but : celui d'empêcher que les marchandises énumérées à la liste C et originaires de pays auxquels n'est pas appliqué le tarif minimum puissent emprunter la voie de l'un des pays contractants pour pénétrer plus facilement sur le territoire de l'autre ; en fait elles doivent avoir une autre conséquence, corollaire de la première : celle de favoriser les marchandises en provenance des pays qui bénéficient des droits du tarif minimum et, au premier plan, celles qui sont originaires du territoire de l'autre partie contractante.

L'article 6 de la convention du 12 mai a fait l'objet de très vives critiques en Belgique ; mais tandis que certains de ses adversaires se sont attachés à montrer les dangers présents du système qu'il institue, les autres n'en ont considéré que les dangers futurs.

Les arguments développés par les premiers peuvent se résumer de la façon suivante : a) l'article 6 constitue une originalité en matière de traité de commerce : « Cette partie de l'accord est assez insolite ; elle révèle une espèce d'inféodation de notre politique à la politique française » (M. Sinzot, député) ; b) en prenant des mesures non pas protectionnistes mais prohibitives à l'égard des pays à change déprécié (ce qui, pour M. Vandervelde, constitue l'un des vices rédhibitoires de la convention, au même titre que l'abaissement des droits en faveur des produits de luxe français), la Belgique « élimine de son marché un concurrent très sérieux dont la présence était utile aux intérêts belges » (M. Renkin, ministre d'Etat). En effet l'article 6 aura pour effet certain le renchérissement des denrées et produits de première nécessité ; c) La France, en imposant à la Belgique de frapper de droits élevés les marchandises allemandes, cherche à accaparer le marché belge, ce qui ne peut manquer d'avoir pour conséquence l'augmentation du prix de la vie, la France étant dans l'impossibilité de vendre aux mêmes conditions que l'Allemagne.

Ces divers arguments ne sont guère sérieux : l'article 6 n'a pas pour effet d'inféoder la politique économique belge à celle de la France : la Belgique demeure, en effet, libre de déroger aux règles qui y sont stipulées ; d'autre part « la convention n'innove pas puisque la Belgique s'est vue obligée d'établir en 1921 des droits différentiels (contre l'Allemagne) que le projet de loi douanière tend à consacrer sous le nom de tarif maximum. » (exposé des motifs du projet de loi portant approbation de l'accord). De plus les droits déterminés à la liste C sont moins élevés par rapport au tarif minimum que ceux qui avaient été établis par l'arrêté de novembre 1921 : « Tandis que sous le régime établi en 1921-22 les droits différentiels représentent en règle générale le double,

voire le triple du droit d'usage, les droits du tarif maximum inscrits dans la liste C du projet de convention sont le produit du droit du tarif minimum multiplié, suivant les cas, par 1.5, par 2, par 2,5, par 3 et, mais pour un seul article, par 4. Il faut observer en outre que les marchandises auxquelles ces surcharges s'appliquent sont moins nombreuses que celles auxquelles s'étend le régime différentiel établi par la législation actuelle ». (Même exposé des motifs.) « Le régime des droits différentiels appliqué à l'Allemagne, a ajouté M. Jaspar lors de la discussion de l'accord, est un régime belge que la Chambre belge a approuvé à trois reprises différentes : dire que ce régime nous a été imposé par la convention franco-belge alors que par deux fois depuis cette convention toute la droite et la gauche libérale l'ont unanimement approuvé, c'est tomber dans la plus profonde erreur. »

En outre il était inexact de prétendre que la France avait demandé le relèvement du tarif maximum belge de façon à se réserver le marché de l'Union belgo luxembourgeoise et à en exclure les produits allemands. Elle avait simplement cherché à obtenir un régime de faveur analogue à celui qu'elle accorde aux marchandises belges sur son propre marché. En Belgique même il a été reconnu que, pour le présent, l'article 6 ne présentait aucun caractère dangereux, l'Allemagne étant tenue d'accorder aux marchandises belges le traitement de la nation la plus favorisée, ce qui prohibait toute tentative de représailles.

Plus sérieux sont les arguments développés par les autres adversaires du même article : « Le péril est pour l'avenir, déclare l'Echo de la Bourse ; que ferons-nous quand, le délai de cinq ans passé, nous entrerons en pourparlers avec l'Allemagne en vue d'un règlement contractuel ? Il serait puéril de croire qu'elle acceptera le traitement que comporte notre

accord avec la France : ou bien nous serons empêchés de nous entendre avec elle, ou bien nous briserons l'accord que nous venons de conclure. » En même temps que cet inconvénient, on en signalait un autre : l'accord « introduit dans notre tarif pour la fixation de nos droits un élément autre que la considération du seul intérêt de notre industrie : nous acceptons une charge dans l'intérêt d'un tiers. »

En ce qui concerne le premier de ces arguments on peut faire observer que la Belgique ne devait pas être seule, en 1925, à se trouver liée par l'article 6, la France, elle aussi, se heurterait aux mêmes difficultés lorsqu'il s'agirait pour elle de négocier un traité de commerce avec le Reich ; en outre, à supposer qu'en 1925 l'Allemagne bénéficie encore de la prime à l'exportation que constitue pour elle la dévalorisation de sa monnaie et que l'article 6 ne soit pas ratifié, les mêmes difficultés se présenteraient pour la Belgique : les faits (à défaut de convention) obligeraient le gouvernement royal à opposer aux marchandises allemandes des droits surélevés.

En ce qui concerne le second argument il est possible de répondre que si un nouvel élément intervenait dans la détermination des droits de douane belges, la Belgique, en vertu du 2^e alinéa de l'article 6, n'en serait pas moins toujours libre d'abaisser la barrière qu'elle oppose aux marchandises d'origine germanique, sauf le droit pour la France de prendre certaines sanctions.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 6 autorisent en effet chacune des parties contractantes à « accorder pour des produits énumérés à la liste C, originaires et en provenance des pays susvisés, des droits inférieurs à ceux qui sont prévus à ladite liste », ces nouveaux droits résultant soit d'un abaissement du multiplicateur, soit d'une réduction du droit du tarif minimum auquel s'applique ce multiplicateur. Mais si l'une des H.P.C. use de cette faculté, l'autre

a le choix entre deux procédures : ou bien elle pourra, elle aussi, « accorder des réductions analogues pour les mêmes produits » ou bien elle pourra « ouvrir des pourparlers pour obtenir une compensation équitable ». La demande d'ouverture de ceux-ci « devra être présentée dans le délai d'un mois qui suivra la mise en vigueur de la réduction contestée et si les pourparlers n'ont pas abouti deux mois après l'introduction de l'instance, la partie demanderesse pourra dénoncer le présent acte moyennant un préavis de trois mois. »

Il y a cependant un cas où il n'est pas permis d'accorder des réductions analogues ou de solliciter l'ouverture de négociations : c'est celui où « la réduction proviendrait d'un ajustement du droit de base ou du coefficient inscrits au tarif maximum au prix diminué de la marchandise sur le marché national. » Cette exception a pour but de permettre à chacune des H.P.C. de diminuer les droits de son tarif douanier en cas de baisse des prix tout en maintenant la marge de protection antérieure. Elle ne pourrait être dangereuse pour l'autre partie contractante que si, chez cette dernière, un abaissement des prix ne s'était pas également produit.

L'adoption des règles stipulées dans l'article 6 était indispensable en 1922-23 lorsqu'a été négociée la convention du 12 mai : la France et la Belgique étaient également menacées par la concurrence allemande favorisée par la dévalorisation du mark ; même si aucune entente n'était intervenue entre elles il leur aurait fallu prendre des mesures de protection. Aussi on ne peut que regretter que l'institution d'une politique commune à l'égard de l'Allemagne ait été l'un des facteurs déterminants du rejet de la convention par le Parlement belge. Depuis le rétablissement d'une monnaie saine, le Reich ne jouit plus, au point de vue de l'exportation, des avantages scandaleux dont il bénéficia jusqu'en novembre

1923 ; en cas de reprise des pourparlers franco-belges il ne serait probablement pas nécessaire de prévoir un régime de protection mutuelle contre les marchandises allemandes, ce qui permettrait d'arriver plus facilement à un accord susceptible d'être ratifié dans les deux pays.

§ 6

TRANSFORMATION DES DROITS AD VALOREM
EN DROITS SPÉCIFIQUES.

La tendance des Etats modernes est de substituer à la tarification ad valorem qui prête aisément à la fraude la tarification au poids qui, si elle a également ses défauts, permet tout au moins un contrôle plus rapide et moins vexatoire. Seuls les Etats Unis sont demeurés jusqu'ici fidèles au système ad valorem. Aussi n'est-il pas surprenant que l'article 7 de la convention du 12 mai 1923 autorise les parties contractantes à remplacer par des droits spécifiques d'une incidence égale, les droits ad valorem qui subsistent dans leurs tarifs et qui visent les marchandises relevées dans les listes A, B, et C. Ces droits sont d'ailleurs assez rares : parmi les produits qui figurent dans la liste A. seuls les pianos (n° 604) les armes de commerce (n° 581) et les fleurs et feuillages artificiels (n° 651) sont taxés à la valeur ; quoique les taxes ad valorem demeurent l'exception dans la liste B. elles y sont cependant plus nombreuses que dans la liste A.

Par contre, la substitution de droits ad valorem aux droits spécifiques n'est pas prévue : on en doit conclure qu'elle est prohibée ; la convention du 12 mai avait pourtant opéré au moins une fois une telle modification : suivant le désir des producteurs intéressés dans les deux pays, elle avait remplacé les

taxes spécifiques qui grevaient les articles compris sous le n° 651 du tarif français (fleurs et feuillages artificiels) par des droits ad valorem dont le taux avait été fixé à 15 o/o.

La faculté reconnue aux H.P.C. de convertir les taxes ad valorem en taxes spécifiques n'est pas un obstacle à l'exercice des droits qui leur sont conférés par les articles 4 et 5 de l'accord.

1° Si l'une des hypothèses prévues à l'article 4 (augmentation de prix de plus de 20 o/o ou modification des conditions de la production) se réalise et si, en même temps, l'une des H.P.C. veut remplacer un des droits ad valorem de son tarif par un droit spécifique, il lui sera possible d'établir celui-ci de manière à ce qu'il corresponde aux nouvelles conditions de la production mais sans toutefois que la marge de protection qu'il institue puisse être plus élevée que celle qui a été prévue lors de la conclusion de la convention.

2° Chacune des H.P.C. demeure libre d'augmenter la marge de protection prévue en mai 1923 lorsqu'elle remplace un droit ad valorem par une taxe spécifique mais dans ce cas l'autre partie peut demander l'ouverture immédiate de pourparlers et si ceux-ci n'aboutissent pas à une entente, dénoncer la convention dans les conditions prévues à l'article 5.

§ 7

LA PROTECTION DES APPELLATIONS D'ORIGINE.

L'article 9 de la convention du 12 mai est relatif à l'importante question de la protection des appellations d'origine mais il ne concerne que les produits vinicoles et prévoit seulement l'extension éventuelle de ses dispositions « à tous produits, autres

que les produits vinicoles, tirant du sol ou du climat leurs qualités spécifiques.

Il est d'un grand intérêt aussi bien pour le producteur que pour le consommateur qu'une marchandise soit toujours vendue sous l'étiquette à laquelle elle a droit ; le producteur est intéressé à ce que ses produits soient livrés à la consommation sous son nom ou sous la marque qu'il a adoptée ou avec l'indication du lieu de fabrication. Pour le consommateur, la désignation exacte de la provenance ou de la marque ou du nom du fabricant sera une garantie de la bonne qualité de la marchandise achetée. Seul l'intermédiaire peut trouver avantage à falsifier la désignation des articles dont il fait le commerce. L'intérêt que le producteur et le consommateur ont à la désignation sincère du produit considéré s'accroît lorsque celui-ci tire ses qualités essentielles de son lieu d'origine, de son mode de fabrication ou du nom de celui qui l'a inventé.

Depuis longtemps les conventions internationales se sont préoccupées des abus commis en matière d'indication de provenance : c'est ainsi que la convention de Paris du 20 mars 1883 pour la protection de la propriété industrielle (1) prévoit certaines mesures, notamment la saisie à l'importation dans les pays signataires, pour les produits portant faussement comme indication de provenance le nom d'une localité déterminée. A cet acte international ont adhéré un certain nombre d'Etats, dont la France, l'Angleterre, l'Allemagne ; l'adhésion de la Belgique ne fut donnée qu'en 1914 à la suite des modifications apportées à la convention de Paris par la conférence de Washington (1911).

La protection instituée par cette convention dont le but était de « mettre la probité à la base des

(1) Cette convention a été révisée à Bruxelles le 14 décembre 1900 et à Washington le 2 juin 1911.

relations internationales » (2) est restée illusoire parce que plusieurs des pays signataires se sont arrangés pour tourner l'obligation qu'ils avaient assumée de respecter l'appellation d'origine : leur thèse consiste à dire que certains noms de lieux ou de régions, accolés à un produit, n'ont que la valeur d'un nom générique : ces noms indiqueraient simplement un procédé de fabrication, une certaine composition de la marchandise, abstraction faite de toute idée de provenance ; cette thèse est admise universellement quand il s'agit du nom de Marseille pour le savon de Marseille ou de Cologne pour l'eau de Cologne : les négociants intéressés à tourner les dispositions de la convention de Paris ont transporté cette notion dans le domaine des produits agricoles et traité comme des noms génériques, n'ayant aucune valeur au point de vue de la provenance, les noms de Cognac, Bordeaux, Bourgogne, etc.

L'arrangement de Madrid (3) du 14 avril 1891 a eu pour but la répression des plus criants de ces abus : il a été stipulé que les tribunaux de chaque pays détermineraient les appellations à caractère générique c'est-à-dire celles qui n'impliqueraient aucune indication d'origine. Mais à la demande de la France il a été décidé que les appellations régionales de provenance de produits vinicoles seraient considérés comme désignant toujours le lieu d'ori-

(2) Exposé des motifs du projet de loi déposé à la Chambre des Députés le 11 juillet 1912, portant approbation aux conventions internationales révisées à Washington le 2 juin 1911.

(3) Il y a deux arrangements de Madrid du 14 avril 1891 : l'un concerne la répression des fausses indications de provenance : huit pays, dont la France et la Grande-Bretagne, y ont adhéré ; c'est celui qui retiendra notre attention. L'autre se rapporte à l'enregistrement international des marques de fabrique ou de commerce : seule parmi les pays signataires de l'arrangement sur les fausses indications d'origine, la Grande Bretagne n'a pas voulu ratifier cette seconde convention. Un certain nombre de pays qui n'ont pas adhéré aux mesures prises pour la protection des appellations de provenance se sont associés à la défense des marques commerciales : parmi eux se trouve la Belgique.

gine (art. 4). La sanction prévue est en général la saisie (art. 1 et 3).

Les Etats qui ont ratifié cet acte international sont au nombre de huit : le Brésil, l'Espagne, la France, la Grande Bretagne, la Guatemala, le Portugal, la Suisse et la Tunisie ; y ont adhéré depuis 1891 la Nouvelle Zélande et le Maroc français. La convention concernant la répression des fausses indications de provenance a été révisée à Washington en 1911.

L'arrangement de 1881 vise tous les produits mais il présente surtout de l'importance et de l'intérêt pour les vins et spiritueux ; les plus ardents partisans de la protection des appellations de provenance ont été les pays producteurs de ces articles : la France, particulièrement intéressée à l'application de la convention de Madrid en raison du grand nombre de ses spécialités alimentaires, a tenu par plusieurs lois et notamment par la loi du 6 mai 1919 à donner la certitude qu'elle même comme pays de production respectait les principes de probité établis par cette convention. Par la législation qu'elle a établie l'acheteur est protégé contre la tromperie sur l'origine des marchandises, le producteur est assuré que les articles de sa fabrication seront vendus sous son nom ou sous sa marque ou avec l'indication de leur provenance. La loi du 6 mai 1919 a rencontré, dans certains milieux, une très vive opposition.

Parmi les adversaires des mesures prises en vue de la répression des fausses indications d'origine se trouvaient l'Allemagne et la Belgique. En Allemagne, l'adhésion aux sévères prescriptions de la convention de Madrid aurait considérablement gêné les « fabricants » de vins : ces industriels prétendaient se conformer aux lois de leur pays mais il faut remarquer que celles-ci (4) qui avaient été promulguées en vue d'empêcher la contrefaçon, étaient

(4) Loi du 7 juin 1909 sur la concurrence déloyale, du 1^{er} septembre 1909 sur les vins, etc.

beaucoup trop accommodantes pour que le but cherché fut atteint : la législation germanique permettait d'attribuer le nom d'origine à tout mélange dans lequel l'élément prédominant était celui qui avait réellement droit à l'appellation ; en ce qui concerne l'alcool, elle était encore plus favorable aux industriels : pouvait être dénommé « cognac » tout alcool contenant 10 o/o d'alcool d'un vin quelconque, le reste étant de l'alcool d'industrie. Le tort causé à l'exportation française de produits vinicoles en Allemagne était considérable avant la guerre : aussi le traité de Versailles obligea-t-il les négociants allemands à renoncer aux frauduleuses pratiques auxquelles ils s'adonnaient : le respect des appellations d'origine leur fut imposé par les articles 274 et 275 non seulement pour les vins et alcools mais aussi pour tous les produits agricoles qui tirent de leur origine leurs qualités essentielles.

La Belgique qui avait adhéré à l'Union générale pour la protection de la propriété industrielle (convention de Paris du 20 mars 1883) refusa de figurer parmi les signataires de l'acte additionnel de Madrid ; cette abstention a favorisé la concurrence déloyale dans les transactions commerciales en permettant ou plus exactement en n'empêchant pas la vente de nombreux produits sous des indications de provenance française alors qu'ils n'avaient absolument rien de français : les Belges ont voulu voir dans la convention de 1891 une atteinte à la liberté du commerce ; les pays adhérents n'y ont vu, au contraire, qu'une restriction légitime à la liberté de la fraude, dans l'intérêt même des consommateurs. Les abus résultant de la non adhésion de la Belgique aux mesures de répression stipulées à Madrid ne se comptent pas, notamment en matière de produits vinicoles ; de nombreux exemples de fraudes ont été signalés.

Avant que fut signé l'accord franco-belge du 12 mai 1923 jamais aucune mesure tendant à la représ-

sion des fausses indications de provenance n'avait été prise par la Belgique : lors de la conférence de Madrid le représentant du gouvernement royal avait nettement déclaré que son pays ne prenait aucun engagement à cet égard ; le Conseil supérieur de l'Industrie et du Commerce ainsi que la grande majorité des chambres de commerce belges s'étaient prononcés contre la ratification des mesures prises en 1891 et en 1911.

Après l'armistice de 1918 la campagne contre l'adhésion à la convention de Madrid a été menée par la Chambre de Commerce d'Anvers et l'important groupement appelé l' « Union professionnelle des négociants en vins et spiritueux » : l'acceptation des règles stipulées en matière de fausses indications d'origine a été préconisée par l'Association belge pour la protection de la propriété industrielle ». Depuis la guerre la question de l'adhésion de la Belgique à l'arrangement de 1891 s'est posée avec une acuité particulière du fait de l'énorme développement de la fraude : la hausse des prix a incité un grand nombre de négociants belges à acheter des vins espagnols de qualité médiocre et à les vendre sous l'étiquette de vins français réputés ; d'autre part, l'augmentation des droits d'accise les a poussés à acheter de préférence des vins en fûts et à les « habiller » en Belgique en leur attribuant des appellations auxquelles ces produits n'avaient aucun droit. De nombreuses démarches avaient été faites autrefois auprès du gouvernement du Roi par les différents pays producteurs en vue de l'amener à donner son adhésion à l'arrangement du 14 avril : des demandes lui furent adressées dans le même but depuis l'armistice, notamment en juillet 1921.

Les arguments présentés par la Belgique pour refuser la ratification de la convention de Madrid peuvent être groupés de la manière suivante :

1° La France qui réclame avec beaucoup d'in-

sistance la mise en vigueur dans le royaume des règles stipulées en 1891 ne les applique pas chez elle et par suite ne livre pas des produits authentiques.

On a reproché à la France de ne pas protéger suffisamment certaines espèces de vins étrangers : l'aveu, remarquait-on, en était contenu dans un rapport présenté à la conférence internationale vinicole de Bordeaux en mai 1922 : « Il serait de notre intérêt bien compris d'exiger tout d'abord chez nous (en France) l'observation scrupuleuse de la convention de Madrid pour nous permettre de réclamer des autres cette même observation ». Il y a là une allusion à la situation des vins de liqueurs espagnols et portugais en France où trop longtemps on a vu vendre des « portos de Cette », des « madère français » etc. Cette situation ne peut plus se présenter, une loi récente (1923) ayant mis un terme à ces abus. Il y a lieu d'ajouter que les pratiques incriminées ne concernaient nullement la question de l'adhésion de la Belgique, ce pays ne pouvant formuler aucun grief de cet ordre.

Un second argument est rappelé dans un article du Bulletin de la chambre française de commerce et d'industrie de Bruxelles (décembre 1921) où on peut lire : « On nous objectait naguère que nos appellations d'origine n'étaient pas protégées chez nous et qu'on y buvait bien du beaujolais, bordeaux, beaune, etc... qui n'avaient même jamais passé par ces localités fameuses ; que, par suite, nous étions assez mal fondés à vouloir exercer à l'étranger un contrôle que nous ne cherchions même pas à organiser chez nous ; cette objection est tombée depuis que la loi très sévère sur les appellations d'origine (6 mai 1919) a été votée en France, loi dont l'application est fort stricte et comporte de dures sanctions.

Un troisième argument du même ordre était invoqué par l'Union professionnelle des négociants

en vins : « La France, comme d'autres pays vini-
coles, ayant senti la nécessité d'établir un contrôle
pour assurer l'authenticité des produits de son sol
vis-à-vis du consommateur a adopté l'arrangement
de Madrid et l'a même renforcé par une loi sur les
appellations d'origine datant de 1919 ; d'autre part,
pour répondre aux nécessités de son commerce d'ex-
portation, elle a autorisé, sous certaines restrictions
de régie et de douane, les commerçants en France à
ériger des entrepôts libres dans lesquels les prati-
ques de mélange, de sucrage, de vinage et de mani-
pulations sont autorisées dès lors que ces produits ne
restent pas dans le pays. A la vérité la convention
de Madrid et la loi sur les appellations d'origine sont
respectées mais ces produits partent d'un centre vi-
nicole très connu avec des factures timbrées de ces
endroits, formant à ceux-ci une apparence d'authen-
ticité indéniable ». Et un exemple était fourni à
l'appui de cette thèse : « La région des eaux de vie
dites de Cognac ne peut expédier que deux espèces
d'eaux de vie : celles provenant des vins distillés
dans la région délimitée de Cognac et celles combi-
nées avec des eaux de vie françaises d'autres régions.
Ces envois se font au moyen d'acquits accompagnant
la marchandise mais les négociants de Cognac,
ayant un entrepôt spécial, peuvent expédier des eaux
de vie provenant d'alcools d'industrie, édulcorées
d'essences et de produits synthétiques, dès lors que
ces eaux de vie quittent le territoire français. L'ac-
quit de régie accompagnant la marchandise restant
à la frontière de sortie enlève tout contrôle au pays
destinataire et la facture partant de Cognac crée une
authenticité relative à ce produit d'exportation. Il
en est de même des vins. » Sans même discuter le
point de savoir jusqu'à quel point cette thèse est
exacte, il est possible de la réfuter en remarquant
que si la Belgique adhéraît à la convention de Ma-
drid l'acquit de régie serait établi en double exem-

plaire : l'un d'eux serait envoyé en Belgique et y établirait indiscutablement l'origine du produit livré : les consommateurs belges seraient certains de l'authenticité de la marchandise achetée tandis qu'actuellement l'unique exemplaire de l'acquit reste à la frontière, ce qui entrave tout contrôle.

Ainsi donc l'argumentation des négociants en vins établis dans le royaume se ramenait à une seule affirmation : malgré la convention de 1891 et les lois intérieures des pays producteurs, aucune garantie d'authenticité n'est donnée aux pays consommateurs.

2° Il est nécessaire de faire des vins répondant au goût de l'acheteur : le vin, expliquait-on, n'est pas un produit manufacturé ; un produit fabriqué est toujours semblable à lui-même du moment qu'on emploie pour le faire les mêmes matières premières et les mêmes procédés ; le vin, au contraire, est variable en qualité suivant les années ; il doit être permis aux commerçants belges de corriger, s'il est possible, les défauts dus à une mauvaise récolte et les fautes de vinification. Si le négociant doit vendre les vins tels qu'il les reçoit, le dégoût de certains vins surviendra à brève échéance ; on ajoutait qu'un arrangement spécial devrait intervenir pour déterminer dans quelles conditions les mélanges et les autres pratiques relevant de l'« art vinicole » pourraient se faire.

La théorie suivant laquelle il doit être permis de faire des vins qui correspondent au goût de la clientèle a été reprise dans des projets français de réglementation du commerce des vins en Belgique qui seront examinés plus loin.

3° La législation belge suffit à assurer la protection des appellations d'origine : « Nous estimons que les lois belges étant bien appliquées et sévèrement interprétées protégeraient suffisamment le producteur et surtout le consommateur » lit-on dans

un mémoire belge relatif à la convention de Madrid.

En réalité la législation est manifestement incomplète : elle est uniquement constituée par l'article 498 du Code Pénal ainsi rédigé : « Sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 50 à 1.000 francs ou d'une de ces peines seulement celui qui aura trompé l'acheteur : 1° ... ; 2° sur la nature ou sur l'origine de la chose vendue, en vendant ou en livrant une chose semblable en apparence à celle qu'il a achetée ou qu'il a cru acheter. » Ce texte semble formel et paraît susceptible d'étayer des poursuites contre les fraudeurs : qu'on l'examine quelque peu et on voit que s'il permet (peut-être) de punir celui qui s'empare d'une marque d'origine, il est impuissant à atteindre celui qui attribue à une marchandise fabriquée en Belgique une appellation d'origine telle que Bordeaux, Bourgogne, etc. L'expérience, d'ailleurs, prouve l'insuffisance des prescriptions légales en matière d'indications de provenance : les fraudes, souvent évidentes, auraient-elles été aussi fréquentes si la loi avait permis d'en punir les auteurs ?

4° Il y a danger à permettre que des collectivités étrangères non commerçantes puissent inquiéter en Belgique les détenteurs d'un produit portant une appellation d'origine : les Belges craignaient qu'une appellation régionale, par exemple le nom d'une commune vinicole, puisse être assimilée à une marque de fabrique ou de commerce, faire l'objet d'un dépôt au bureau international de Berne et, par suite, être protégée conformément à l'arrangement de 1891 sur l'enregistrement international des marques (auquel a adhéré la Belgique). La collectivité étrangère qui aurait fait procéder au dépôt de l'appellation aurait eu le droit d'inquiéter en Belgique les détenteurs des marchandises revêtues de celle-ci : les commerçants belges ont vu là une atteinte exorbitante à la liberté du commerce et, pour

éviter que des poursuites puissent être intentées contre eux, ont toujours repoussé les stipulations de la convention de Madrid.

5° Il faut que le commerce soit libre : enfin toute une série d'arguments plus ou moins spécieux ont été fournis à l'appui de la même thèse : l'adhésion à l'arrangement de 1891 porterait un coup sensible au commerce des intermédiaires ; on ne voit pas pourquoi on imposerait à ceux-ci de révéler la provenance des marchandises qu'ils débitent ; le commerce d'exportation de la Belgique est entravé par la politique économique des autres Etats : la ratification de la convention de Madrid risquerait d'affaiblir encore ses positions ; en même temps elle mènerait trop loin dans la voie de la réglementation : on inspirerait au consommateur une fausse sécurité.

La Belgique refusant de ratifier la convention de 1891, il apparaissait cependant nécessaire de prendre un certain nombre de mesures pour réprimer la fraude ; l'existence de celle-ci a été reconnue à diverses reprises par le haut commerce et la presse belges ; il importe d'examiner rapidement quelques-uns des projets émis dans le but de l'empêcher :

1° Projet de l'Union professionnelle des négociants en vins et spiritueux : l'Union professionnelle s'étant prononcé contre l'adhésion à la convention de Madrid, a proposé, dans le but d'écarter l'application éventuelle des dispositions de celle-ci, d'organiser une sorte de police sur ses adhérents, ce qui permettrait de réprimer complètement les agissements déloyaux auxquels ils pourraient s'adonner. Satisfaction serait donnée de cette manière aux producteurs français. En réalité ce système ne donne aucune garantie : les mesures de police que pourrait prendre l'Union lorsqu'elle aurait constaté une faute, seraient dépourvues de toute sanction légale dans l'état actuel de la législation belge : on a vu,

en effet, que l'article 498 du Code Pénal est pratiquement inopérant en matière de répression des fraudes sur les appellations d'origine.

2° Projet de la chambre française de commerce et d'industrie de Bruxelles : on doit considérer comme devant être un facteur déterminant de l'augmentation de nos exportations de produits vinicoles en Belgique l'adoption par ce pays de mesures efficaces de protection de nos appellations d'origine : les lois belges en vigueur ne sont pas suffisantes pour empêcher les usurpations éhontées de dénominations ; c'est en invoquant ces raisons que les producteurs français demandent la ratification par le Parlement belge de l'arrangement de 1891.

Certains négociants français soutiennent la théorie suivante : la convention de Madrid ne doit pas être appliquée de façon trop stricte car c'est, en fait, une arme à deux tranchants ; il faut tenir compte de ce qu'il y a des goûts variables selon les pays : pour qu'un vin soit susceptible d'être vendu dans une région, il faut qu'il corresponde au goût des habitants de cette région ; pour cela les commerçants honnêtes doivent conserver une certaine latitude de coupage (on objecte à cela que ces négociants garderaient le droit d'offrir des vins coupés si la Belgique adhérerait à la convention de Madrid et qu'il n'y aurait pour eux que l'obligation de ne pas leur donner de noms usurpés). Au point de vue français on peut craindre comme très grave le danger résultant de l'attitude que devraient prendre les commerçants belges dans le cas d'une application rigide de l'arrangement international : en effet, après l'adoption des règles contenues dans celui-ci, le commerce belge devrait avoir sur ses tarifs deux catégories de vins : ceux qui auraient droit aux appellations d'origine et ceux qui n'y auraient pas droit parce que coupés ; or il est bien certain que ces derniers auraient la préférence parce que correspon-

dant mieux que les premiers au goût de la clientèle : de sorte que peu à peu on en arriverait à supprimer des prix-courants les vins classés et que les appellations, que l'on aurait voulu défendre, tomberaient dans l'oubli.

(Cette théorie s'appuie sur des arguments qui ont une certaine valeur ; le point de savoir si en laissant vendre sous des noms d'origine des coupages quelconques on facilite l'essor des vins français ou si on lui fait du tort, peut très bien prêter à controverse : le pour et le contre peuvent être soutenus ; mais aujourd'hui la réponse à cette question ne peut pas être libre car la loi décide qu'on n'a pas le droit de désigner un produit vinicole sous un nom d'origine précis qu'il ne justifie pas ; la France ne peut autoriser des Belges à vendre sous le nom de « vins d'Anjou » ou « vins de Bourgogne » des coupages : elle est liée obligatoirement au principe qu'elle-même a défendu devant le monde entier.)

En s'inspirant de cette théorie la chambre française de commerce et d'industrie de Bruxelles a établi un projet de réglementation du commerce des vins français en Belgique ; elle a demandé qu'un accord spécial franco-belge instituât les règles suivantes : a) interdiction de vendre sous le nom de « vins français » ou « vins de France » des coupages dans lesquels la proportion de vins provenant de France ou de l'Afrique du Nord serait inférieure à 75 ou 80 o/o. A fortiori interdiction de vendre sous les mêmes dénominations des vins provenant d'ailleurs que de la France ou de ses possessions africaines. — b) interdiction de vendre sous le nom de vins français avec des dénominations précises d'origine soit de contrées générales productrices telles que Bordeaux, Bourgogne, Anjou, soit de contrées plus spécialement définies telles que Médoc, Beaune, des vins coupés dans lesquels la proportion du vin ayant droit à l'appellation n'atteint pas 80 ou 85 o/o. — c) in-

terdiction de vendre sous le nom de cru d'une propriété particulière constituant marque : Clos-Vougeot, Château-Margaux, etc, un vin autre que celui ayant droit à l'appellation. — De ces trois principes seul le dernier peut être approuvé ; les deux autres interdictions proposées constituent des autorisations de coupage des vins dans la proportion de 15 à 25 pour cent ; tout mélange altérant le produit, il ne doit pas être permis de vendre un vin coupé sous le nom de celui qui y prédomine. — Le projet était complété par des règles relatives au contrôle (qui aurait été intermittent) et aux sanctions (qui auraient été du simple avertissement à des peines d'emprisonnement).

Ce projet ne semble avoir reçu qu'une approbation : celle de la chambre de commerce de Dijon qui, réprouvant les abus auxquels donnait lieu la trop grande liberté laissée au commerce des vins en Belgique, craignait les conséquences défavorables qui pourraient résulter, au point de vue des exportations, de la mise en vigueur d'un régime trop sévère.

En Belgique l'adhésion à la convention de Madrid eut des partisans : nous avons déjà signalé parmi eux l'Association belge pour la protection de la propriété industrielle. Certains organes de presse ont demandé la ratification de l'arrangement de 1891 en invoquant les droits des producteurs : « La liberté que l'on réclame ne vaudrait qu'en faveur du petit groupe de négociants à qui elle profite. Et le producteur qui n'a pas moins, cependant, la propriété exclusive de l'appellation que du produit qu'elle désigne, n'aurait donc pas, lui, la liberté de défendre son patrimoine, son bien propre ? » (Journal de Midi, 11 juin 1922). D'autres défenseurs du principe de l'adhésion s'appuyaient principalement sur l'idée qu'en échange du sacrifice consenti par la Belgique, la France lui accorderait certains avantages,

notamment dans la question des surtaxes : « Si la Belgique se montre conciliante quant aux noms d'origine, aurait dit un haut personnage français en septembre 1919, les surtaxes d'entrepôt seront supprimées pour l'Alsace-Lorraine d'abord, pour le reste de la France graduellement ensuite. » Ces partisans faisaient remarquer avec raison que si les Belges savent fabriquer de bonnes marchandises, ils ont tout intérêt à le dire et à le faire savoir : leurs produits, s'ils sont goûtés et demandés sous une étiquette étrangère, doivent le devenir sous le pavillon belge : loin de perdre à la cessation des pratiques frauduleuses actuelles, les Belges ont tout à y gagner.

Un rapport présenté à l'Union professionnelle des négociants en vins préconisait la ratification par la Belgique de l'arrangement de Madrid mais il ne put vaincre l'opposition des membres de ce groupement : il se basait sur quatre raisons principales :

1° « Au moment où des pourparlers sont en cours pour obtenir de nos voisins du sud un adoucissement aux mesures protectionnistes prises au désavantage des produits belges, notre gouvernement va se trouver amené à leur proposer des satisfactions et il n'en est guère que deux auxquelles la France puisse se montrer sensible : le dégrèvement des droits sur les vins et le ralliement à la convention de Madrid. Il faut même prévoir que le gouvernement belge pourrait passer outre aux objections opposées à cet arrangement. Dans ces conditions il paraît préférable d'accepter ce que nous ne pourrions empêcher afin de pouvoir intervenir, quand le moment sera venu, sur le mode éventuel d'application de cette convention dans notre pays. »

2° « Par le traité de Versailles la Belgique, de concert avec tous les Alliés, a imposé aux ennemis vaincus le respect de l'arrangement de Madrid. Il y aurait un non-sens à ce que notre pays placé entre

des cosignataires qui sont adhérents à cet arrangement et les Empires centraux à qui on l'a imposé, reste en dehors des obligations qui en résultent. »

3° Il faut éviter que les commerçants étrangers puissent dire que leurs vins, étant expédiés sous le régime de la convention de Madrid, présentent des garanties d'authenticité que n'offrent pas les produits livrés par des Belges.

4° « Si imparfaite qu'elle soit, la convention de Madrid est de nature à protéger, dans une certaine mesure, le commerce honnête et sérieux contre la concurrence de nombreuses maisons qui, systématiquement, vendent sous les plus grands noms des mixtures de provenance douteuse, des vins malades ou avariés. »

Malgré les efforts des partisans de la ratification et les demandes formulées par les pays producteurs, l'adhésion de la Belgique n'a jamais été donnée.

En 1919, lors des pourparlers franco-belges, la question de la protection des appellations d'origine avait été l'un des principaux problèmes discutés ; les revendications présentées par le gouvernement de la République relativement au régime à appliquer aux vins et alcools français en Belgique portaient sur deux points : il était demandé 1° que le gouvernement belge consente à reconnaître et à protéger nos appellations régionales et qu'il adopte, à cet effet, le texte des articles du Traité de paix relatifs à ce point ou un texte analogue. (Dans ce texte auraient peut-être été insérées certaines dispositions nouvelles de détail concernant la réexportation.) 2° qu'un régime préférentiel soit établi à l'entrée des vins français dans le royaume. — Il apparut, lors de l'examen des demandes françaises, que l'opinion belge était assez peu disposée à reconnaître en totalité l'arrangement de Madrid mais qu'elle accepterait une

convention spéciale avec la France pour la protection des appellations régionales de produits vinicoles. Un projet d'accord fut même déposé par la délégation belge. Les sanctions prévues étaient la saisie de la marchandise et, pour le délinquant, des peines d'emprisonnement et des amendes ; il était décidé en outre que les appellations d'origine dûment reconnues en France et notifiées au gouvernement belge ne pourraient pas être considérées comme ayant un caractère générique ou comme tombées dans le domaine public.

L'échec général des pourparlers engagés entre les deux gouvernements en 1919 eut comme conséquence l'abandon de la question des dénominations de provenance.

Mais durant les années qui suivirent (notamment en 1921) la France fit plusieurs démarches auprès du Cabinet de Bruxelles pour obtenir l'adhésion de la Belgique à la convention de 1891. Il fut impossible d'arriver à un résultat satisfaisant, l'opinion belge demeurant formellement opposée à l'adoption de tout système de protection générale des appellations d'origine et envisageant tout au plus la conclusion d'un accord spécial avec la France à ce sujet.

L'obtention d'un système de protection en Belgique des vins français qui y sont exportés étant l'une des conditions mises par la France à la concession des réductions tarifaires demandées par le commerce et l'industrie belges, la question des dénominations de provenance fut reprise lors des négociations de 1922-23 ; les discussions auxquelles elle donna lieu aboutirent à la rédaction de l'article 9 de l'accord du 12 mai.

Que stipule cet article ? Il importe tout d'abord de remarquer qu'il décide que « chacune des H.P.C. s'engage à prendre des mesures législatives et administratives en vue de réprimer l'emploi des fausses

indications de provenance des produits vinicoles, pour autant qu'ils soient originaires de l'une ou de l'autre des H.P.C. » Il s'ensuit qu'il n'est applicable que lorsqu'il s'agit de produits vinicoles : vins ordinaires et classés, vins mousseux, spiritueux, etc. D'autre part la France a déjà pris les mesures législatives et administratives dont il est question ; en outre, la Belgique ne produisant pas de vin et le Luxembourg n'en vendant pas à la France ne sont que peu intéressés à la protection des produits vinicoles : cet article est donc stipulé entièrement en faveur de la France.

Il réprime « l'emploi des fausses indications de provenance » ; l'alinéa 2 a pour objet d'indiquer les principales pratiques frauduleuses prohibées : « Seront notamment réprimés par la saisie et par d'autres sanctions appropriées, l'importation, l'entrepôt, l'exportation, la fabrication, la circulation, la vente ou la mise en vente des produits visés ci-dessus (les produits vinicoles) dans le cas où figure-raient sur les fûts, bouteilles, emballages ou caisses les contenant, des marques, des noms, des inscriptions ou des signes quelconques, comportant sur l'origine de ces produits de fausses indications sciemment employées. » L'emploi de ces noms, marques, inscriptions demeure prohibé même lorsque des correctifs y sont adjoints : c'est ce que décide l'alinéa 4 ainsi conçu : « L'interdiction de se servir d'une appellation régionale ou de cru pour désigner des produits autres que ceux qui y ont réellement droit, subsiste, alors même que la véritable origine des produits serait mentionnée ou que les appellations fausses seraient accompagnées de certaines rectifications telles que « genre », « type », « façon » ou autres ». Le négociant peut toujours indiquer son nom et son adresse sur le récipient contenant le produit vendu (alinéa 5).

La sanction ordinaire de l'emploi d'une fausse

indication de provenance est la saisie de la marchandise : elle a lieu « soit à la diligence de l'administration, soit à la requête du ministère public ou d'une partie intéressée, individu, association ou syndicat. » Sur ce point on a adopté les règles contenues dans l'arrangement de 1891 et l'acte additionnel de Washington. La saisie est effectuée conformément à la législation intérieure de chacune des H.P.C.

L'alinéa 6 décide que « pour les produits vinicoles, aucune appellation d'origine de l'une des H. P. C., si elle est dûment protégée dans le pays de production et si elle a été régulièrement notifiée à l'autre partie, ne pourra être considérée comme ayant un caractère générique, ni ne pourra être déclarée tombée dans le domaine public. Seront reconnues de la même manière les délimitations et les spécifications qui se rapportent à ces appellations. » Pour qu'une appellation ne puisse pas être considérée comme ayant un caractère générique et par suite être employée par un industriel quelconque, deux conditions sont stipulées : elle doit être protégée dans le pays d'origine et avoir été notifiée à l'autre Puissance. Chacune des H. P. C. s'engage à reconnaître la législation de l'autre relative aux délimitations de régions, de communes, etc.

Il aurait été très intéressant pour les producteurs français de prévoir l'obligation d'une appellation pour tous les vins français vendus en Belgique : une telle clause, en effet, aurait certainement contribué à développer dans la plus large mesure l'exportation des vins ordinaires qui auraient été protégés en tant que vins d'origine française et qu'on aurait classés et livrés sous un vocable général. On aurait pu étudier un type convenant aux consommateurs belges, type qui aurait été obtenu par des mélanges savants de vins de régions et, au besoin, d'années différentes. Sans doute ces vins (si la convention avait été ratifiée) n'auraient pas pu être vendus comme vins su-

périeurs ou comme vins étrangers mais l'acheteur n'aurait pas connu leur origine : l'obligation d'une appellation (par exemple « vins français » ou « vins de France ») lui aurait permis d'exiger toujours la même marchandise.

Le texte primitif de l'article 9 prévoyait cette obligation mais cette demande française fut par la suite abandonnée devant le refus de l'admettre opposé par la délégation belge.

Le dernier alinéa de l'article 9 prévoit l'extension de la protection convenue pour les dénominations de produits vinicoles aux appellations des autres marchandises, telles que les conserves alimentaires, les beurres, les huiles, etc. : « Les H. P. C. s'engagent à étudier ultérieurement l'extension éventuelle des dispositions qui précèdent à tous produits, autres que les produits vinicoles, tirant du sol ou du climat leurs qualités spécifiques. » En raison du grand nombre de ses spécialités alimentaires, la France aurait été très intéressée à ce que cet élargissement de l'article 9 soit réalisé le plus tôt possible : seules des dispositions analogues à celles qui sont contenues dans l'accord du 12 mai peuvent empêcher la fraude qui s'exerce en Belgique à l'occasion de la vente de nombreux produits.

L'acceptation par la Belgique de quelques-unes des règles contenues dans l'arrangement de Madrid présentait une importance considérable : elle devait, avec l'abaissement des droits d'accise auquel d'autre part consentait le gouvernement royal, contribuer au développement des exportations de produits vinicoles français. L'article 9 était susceptible d'aider à dénouer la crise grave traversée par la viticulture française privée de débouchés du fait des fluctuations du change et des campagnes prohibitionnistes.

La production française pouvait se féliciter de la conclusion de la convention de 1923 ; aussi, à ce

point de vue encore, faut-il regretter que celle-ci n'ait pas été mise en vigueur.

Il semble que la plupart des règles adoptées par les négociateurs de l'accord du 12 mai pourraient être reprises dans la future convention franco-belge sans soulever de la part de la Belgique une opposition sérieuse : la protection des appellations d'origine demeurera, quelles que soient les questions à résoudre, l'une des plus importantes et des plus urgentes.

§ 8.

LES RELATIONS COMMERCIALES DU LUXEMBOURG AVEC L'ALSACE-LORRAINE

Dès l'année 1921 le Luxembourg avait demandé la création d'un régime destiné à maintenir les relations commerciales qu'il avait autrefois avec l'Alsace-Lorraine dans le cadre du Zollverein. Il avait réclamé, pour un certain nombre de marchandises, la fixation (dans la limite de ses exportations d'avant-guerre) de contingents qui seraient admis en Alsace-Lorraine en franchise douanière ou tout au moins moyennant le paiement de taxes aussi réduites que possible.

A ses demandes l'Alsace-Lorraine avait opposé les siennes : tandis que celles du Grand duché englobaient à la fois des produits industriels et agricoles, celles des départements recouvrés ne comprenaient que des produits finis : quoiqu'elle exportât avant la guerre dans le Grand duché des produits de son agriculture, l'Alsace-Lorraine ne réclama en leur faveur l'octroi d'aucun contingent, soit qu'elle estimât le débouché luxembourgeois peu important, soit que les taxes perçues par l'administration grand ducale fussent peu élevées ou à plus forte raison que les

marchandises en question y fussent reçues en franchise douanière.

Comment furent déterminés les contingents dont chaque pays demandait la concession ? Aucune statistique douanière ne put être utilisée puisque le Luxembourg et l'Alsace-Lorraine faisaient partie en 1914 du même territoire douanier. Les deux Etats formulèrent leurs réclamations en se basant sur les statistiques ferroviaires de l'administration allemande ; ce système présenta des inconvénients : non seulement il ne faisait pas connaître les quantités échangées qui avaient été exportées par route, mais encore les documents dont il était fait usage n'englobaient que les envois supérieurs à 500 kilogrammes et étaient peu détaillés.

Il y avait là une première cause de difficultés puisque le principe avait été admis que les quantités qui jouiraient d'un régime de faveur ne pourraient pas être supérieures à celles qui avaient été exportées avant la guerre (moyenne des années 1911 à 1913). Une autre cause de difficultés résidait dans le fait que des produits similaires faisaient l'objet d'échanges dans les deux sens : devait-on, comme le proposait la France, ne fixer de contingent qu'au profit du pays en faveur de qui se révélait un excédent d'exportation ? ou bien fallait-il laisser subsister l'échange de marchandises semblables ?

Diverses questions venaient se greffer sur la question principale : celle de la durée du régime spécial à instituer était la plus importante : le Luxembourg désirait qu'il eut une durée de cinq ans ; l'Alsace-Lorraine proposait dix ans mais demandait que les contingents fussent révisés chaque année ; le gouvernement français voulait que sa durée fut aussi courte que possible.

Dès qu'elle connut les demandes luxembourgeoise, la France fit savoir qu'elle n'admettrait que des produits agricoles à l'exclusion de tout produit

industriel ; il avait cependant été admis primitivement qu'il pourrait être introduit environ 26.000 tonnes de produits métallurgiques d'origine luxembourgeoise si, en échange, le Grand Duché offrait des avantages intéressants pour l'industrie française. En réclamant un régime de faveur pour ses produits industriels ou ses matières premières, le Luxembourg formulait une demande qui, à certains points de vue, s'expliquait mal : c'est ainsi qu'il sollicitait l'entrée en franchise en Alsace-Lorraine de 224.550 tonnes de minette et qu'en même temps il demandait à la France d'assurer son ravitaillement en minerai de fer.

Si elle refusa de discuter la question des contingents industriels à accorder au Luxembourg, la France admit la possibilité d'instituer un régime de faveur au profit des produits agricoles originaires du Grand Duché pour lesquels un excédent d'exportation serait révélé par les statistiques : les contingents proposés par le Luxembourg furent révisés et il sembla que l'accord pouvait se faire facilement : les produits luxembourgeois auraient permis, en effet, d'assurer l'approvisionnement du département de la Moselle où, depuis la guerre, avaient été signalées fréquemment des difficultés de ravitaillement.

Ce n'est cependant que moyennant l'obtention d'avantages-équivalents et de même nature que la France envisagea l'acceptation des demandes luxembourgeoises : si elle consentit à recevoir des produits agricoles, elle manifesta sa volonté d'obtenir la faculté d'expédier sous un régime identique des produits industriels alsaciens-lorrains. Cette demande se heurta à l'opposition belge : si les contingents de produits industriels réclamés par l'Alsace-Lorraine en contre-partie des contingents de produits agricoles luxembourgeois ne pouvaient nuire à l'industrie grand ducale, ils menaçaient par contre les intérêts de la Belgique. Celle-ci, prenant en considération

le fait que la France n'était pas demanderesse, proposa de lui accorder non des contingents de produits industriels mais des concessions en matière de tarif ; cette proposition ne fut pas acceptée par les Français : il eut été, en effet, difficile de faire sanctionner par le Parlement l'octroi au Luxembourg d'avantages importants sans qu'une contre-partie de même nature fut fournie par lui.

Les demandes de l'Alsace-Lorraine et du Luxembourg firent l'objet d'un examen très serré lors des négociations de 1922-23 ; la plupart des articles sur lesquels portaient les réclamations des deux pays furent écartés et l'accord se fit : il donna lieu à l'insertion dans la convention du 12 mai de deux articles, l'un relatif aux contingents prévus au profit de l'Union belgo-luxembourgeoise (art. 10) l'autre concernant les produits originaires d'Alsace-Lorraine (art. 11).

L'article 10 décide que, pendant une période de cinq ans à dater de la mise en vigueur de la convention, un certain contingent de chevaux (2.000 têtes), de lait (10.000 hectolitres livrés sur contrat dans un rayon de 25 kilomètres de la frontière) et d'écorces à tan (750 tonnes), expédié à destination de l'Alsace-Lorraine, sera admis soit en franchise (lait et écorces) soit en payant le droit du tarif minimum sans coefficient (chevaux) à condition d'être introduit par la frontière qui sépare la Lorraine du Grand Duché. Les quantités en excédent seront passibles des droits applicables en vertu de la convention.

Les produits dont il s'agit ne doivent pas obligatoirement être originaires du Luxembourg : le texte de l'article 10 porte qu'ils doivent être originaires et en provenance de l'Union belgo-luxembourgeoise. Si la convention du 12 mai avait été mise en vigueur, cette stipulation aurait eu pour effet de faciliter le dédouanement des produits admis au bénéfice du régime de faveur.

Quant à l'article 11, il accorde la franchise douanière à deux sortes de produits agricoles originaires d'Alsace-Lorraine et expédiés à destination de l'Union : les fromages de Munster (125 tonnes), les fraises et mirabelles (25 tonnes).

La seule lecture des articles 10 et 11 de la convention montre que sur la plupart des articles pour lesquels des contingents ont été demandés, l'accord des parties contractantes n'a pu être réalisé ; en ce qui concerne ceux pour lesquels il l'a été, on constate que, sauf pour les chevaux, les quantités proposées par le Luxembourg ont été réduites dans de fortes proportions. Quant aux produits alsaciens-lorrains admis en franchise sur le territoire de l'Union douanière, ils ne figurent même pas sur le tableau primitif des demandes formulées par les représentants des départements intéressés.

Quoiqu'ils aient été insérés dans la convention du 12 mai pour que ne fussent pas troublées les relations commerciales d'avant-guerre, les articles 10 et 11 ne présentaient qu'un très médiocre intérêt : leur utilité était à peu près nulle par suite du petit nombre et de la faible importance des produits qu'ils visaient.

Il semble qu'au cas où des pourparlers seraient de nouveau engagés entre la France et l'Union belgo-luxembourgeoise, la question du régime préférentiel à instaurer entre le Grand Duché et les provinces désannexées devrait être abandonnée comme trop épineuse et, par suite du retard apporté à la résoudre, comme dénuée d'intérêt.

§ 9.

L'ACCORD FERROVIAIRE

L'article 12 de la convention de mai 1923 a pour but d'instituer un régime de libre et loyale concu-

rence entre les deux pays en matière de transports ferroviaires. Ses dispositions inspirées par des motifs d'ordre technique n'appellent aucune explication spéciale, d'autant plus qu'il s'agit là d'une question ne rentrant pas directement dans le sujet de la présente étude. Cet article constitue en réalité une concession faite aux Belges sans contre-partie appréciable pour la France quoique, comme l'article 6 et l'article 9, il semble instaurer un régime favorisant également les deux parties contractantes.

Primitivement l'article 12 de la convention devait être relatif aux questions concernant les voyageurs de commerce.

§ 10.

LE CERTIFICAT D'ORIGINE

Toutes les marchandises originaires de pays auxquels a été concédé un tarif de faveur doivent, en principe, être accompagnées d'un certificat d'origine, c'est-à-dire d'un titre établissant que la marchandise en question a bien été produite dans le pays exportateur. En pratique un certain nombre de produits sont dispensés de cette obligation.

Le *modus vivendi* de 1892 ayant accordé à la Belgique le bénéfice du tarif minimum français, les produits exportés de ce pays en France sont soumis à la formalité du certificat d'origine, formalité gênante car elle entraîne certains frais et ne constitue qu'une garantie illusoire pour l'importateur et l'exportateur. Depuis que la Belgique a institué un régime différentiel à l'entrée des produits allemands, elle exige que les marchandises françaises soient accompagnées d'un titre justifiant de leur origine.

Dès avant la conclusion de la convention franco-belge de 1923, divers accords étaient intervenus

entre les deux pays relativement à la question des certificats d'origine. L'article 8 de cette convention s'en est inspiré et en a étendu les dispositions.

Le premier alinéa de cet article autorise chacune des parties à exiger que les marchandises qu'elle importe soient « accompagnées d'un certificat attestant qu'elles sont originaires du territoire de l'autre partie et que la moitié au moins de leur valeur est représentée soit par des matières premières produites dans ces territoires soit par le travail qu'elles y ont subi. »

Le second alinéa détermine quels sont les organismes chargés de la délivrance des certificats d'origine ; les autorités locales perdent le droit de délivrer ces pièces, droit dont elles étaient investies jusque là.

Les certificats d'origine doivent être légalisés par un agent diplomatique ou consulaire du pays destinataire ; la franchise de visa qui, depuis janvier 1922, n'existait que pour les expéditions d'une valeur inférieure à 100 fr. est étendue à toutes celles d'une valeur inférieure à 500 francs. Les autorités douanières du pays destinataire continuent à n'être pas liées par les énonciations du titre accompagnant les marchandises importées : elles demeurent libres de procéder à des vérifications et à des expertises dans tous les cas où « elles présument que la marchandise ne répond pas aux conditions inscrites au certificat. » Le dernier alinéa de l'article 8 autorise les expéditeurs des deux pays à demander qu'il soit établi, pour être joint aux produits qu'ils exportent dans l'autre Etat, un certificat de vérification qui serait tenu pour probant à moins de présomption de fraude intervenue depuis son établissement.

De manière à faciliter les relations commerciales franco-belges, les deux gouvernements ont décidé que dans certains cas les marchandises seraient

admises au bénéfice du tarif minimum sans être accompagnées de pièces justificatives :

1° la France a consenti à dispenser de la formalité du certificat d'origine un certain nombre de marchandises importées de Belgique ou du Luxembourg et énumérées dans une liste annexée à la convention. Parmi ces marchandises se trouvent divers matériaux de construction, la houille, les armes, les automobiles, les machines et mécaniques. En ce qui concerne divers produits fabriqués, il faut cependant qu'ils soient revêtus d'une marque indélébile de fabrique belge ou luxembourgeoise.

2° l'Union belgo-luxembourgeoise a consenti à dispenser de cette formalité toutes les marchandises en provenance du territoire français. Sous diverses conditions énumérées dans le protocole de signature elle a donc établi, en faveur des produits français, un régime d'entrée très favorable.

Toutes ces dispositions pourraient être reprises sans modification dans la future convention franco-belge.

§ II.

QUESTIONS DIVERSES

Les pièces annexées à la convention du 12 mai contiennent certaines dispositions relatives aux questions suivantes : 1° patente des voyageurs de commerce : le protocole de signature prévoit que dans un délai de six mois la France et la Belgique devront étudier dans quelles conditions il sera possible de proroger les dispositions de la déclaration échangée les 27 août-2 novembre 1901 en ce qui concerne la patente des voyageurs de commerce ; primitivement il avait été décidé que cette question serait tranchée par la convention elle-même. 2° Admission aux adjudications et marchés de fournitures et travaux pu-

blics. 3° Régime sous lequel sont placés les mariniers français en Belgique et les mariniers belges en France. 4° Permis miniers et concessions minières dans les possessions d'outremer. 5° Gratuité de la traction des bateaux sur le Rhin : la Belgique s'engageait à maintenir la gratuité de la traction des bateaux allant de Strasbourg à Anvers et inversement jusqu'à complète exécution des canaux d'Anvers à Moerdijk et d'Anvers au Rhin. 6° Régime frontalier franco-luxembourgeois : un arrangement était intervenu entre les H. P. C. à l'effet d'accorder les facilités indispensables aux usines chevauchant sur la frontière entre la France et le Luxembourg.

§ 12.

DURÉE DE LA CONVENTION ; MISE EN VIGUEUR ; MODES DE DÉNONCIATION

Les articles 14 et 15 de la convention sont relatifs à sa durée (qui est d'un an) à ses délais de mise en application et de dénonciation.

L'idéal aurait été de donner à la convention une durée aussi longue que possible mais les négociateurs ont pensé que les conditions actuelles de la production et des échanges ne sont pas suffisamment assurées pour permettre de conclure des accords à long terme ; ainsi que l'explique la note officielle belge relative à l'accord du 12 mai, ils ont dû « compter avec les contingences économiques et internationales du moment et prévoir, par exemple, que des rajustements pourraient devenir nécessaires le jour où la France aura achevé la révision douanière qu'elle prépare. » — « L'incertitude dans laquelle nous sommes au sujet de plusieurs problèmes importants susceptibles d'affecter nos relations commerciales avec la France, a dit de son côté M. Jas-

par, ne nous permettait pas, malgré l'intérêt qu'il y a à donner aux conditions économiques le plus de stabilité possible, de nous engager pour une longue durée. »

Le second alinéa de l'article 14 est relatif aux modes de dénonciation de la convention ; il est utile, à ce propos, de résumer les diverses hypothèses dans lesquelles l'accord peut être rompu :

1° Hypothèse normale : la convention pourra être dénoncée, une fois le délai d'un an passé, à tout moment ; elle prendra fin six mois après la dénonciation.

2° Autres hypothèses : le délai de préavis est réduit à trois mois lorsque la dénonciation a lieu dans les cas prévus aux articles 5 et 6 de l'accord c'est-à-dire lorsque l'une des parties a augmenté la marge de protection établie au moment des négociations ou qu'elle a fait bénéficier de droits plus réduits que ceux qui sont contenus dans la liste C des produits auxquels doit être appliqué le tarif maximum.

SECTION III

EXAMEN D'ENSEMBLE DE LA CONVENTION

Contrairement à ce que certains avaient souhaité, la convention du 12 mai n'a pas institué entre la France, la Belgique et le Luxembourg un régime d'étroite collaboration ; les résultats obtenus ne pouvaient que décevoir ceux qui avaient rêvé d'une union douanière et d'une association progressive des intérêts en présence et ceux qui avaient entrevu la possibilité d'instaurer entre les trois Etats un système de droits préférentiels.

Est-ce à dire que les négociations avaient en fait échoué ? que les concessions faites de part et d'autre étaient quasi-insignifiantes ? Loin de là. Si

l'on n'était pas parvenu à établir un régime permettant sur le terrain économique la collaboration des parties contractantes, on était arrivé tout au moins à s'entendre pour faire l'essai d'un système moins grandiose mais susceptible de développement, pour expérimenter ce que l'on a appelé « la formule de la concurrence concertée. »

La convention franco-belgo-luxembourgeoise ne supprimait pas, en effet, la concurrence internationale mais elle la limitait, elle l'endiguait. Son grand avantage était d'assurer aux transactions commerciales une garantie qui jusque là leur faisait défaut et sans laquelle elles ne peuvent qu'être précaires : Elle apportait un élément de stabilité dans les relations économiques ; commerçants et industriels ne se trouveraient plus désormais sous la perpétuelle menace de brusques relèvements de droits comme ils l'étaient depuis 1919. Malheureusement les circonstances empêchaient que cet avantage fût définitif puisque l'accord n'était conclu que pour la durée d'une année et qu'il était affaibli par les facilités données pour le dénoncer.

Etant donné les éléments dont il fallait tenir compte, il était impossible d'arriver à conclure une convention donnant pleine satisfaction à l'industrie et au commerce de chaque pays.

Pour avoir une vue d'ensemble de l'accord du 12 mai, il ne faut pas comparer une à une les concessions que s'étaient faites réciproquement les parties contractantes : c'est qu'en effet l'équilibre des avantages et des concessions ne peut pas toujours s'établir dans les limites d'une même branche de la production ni même dans celles d'une partie quelconque d'un accord international : il se retrouve si l'on considère l'ensemble de celui-ci. En ce qui concerne particulièrement le traité de mai 1923 il faut tenir compte non seulement des stipulations qui y étaient insérées mais également des avantages qui,

pour chacun des contractants, pouvaient être — et étaient en fait — sous-entendus : il ne faut pas perdre de vue, par exemple, que si elle consentait à relever son tarif maximum, la Belgique ne concédait en somme à la France qu'un avantage dont elle-même jouissait depuis longtemps sur le territoire français.

Ces observations faites, il est possible de dresser le tableau comparatif des concessions faites de part et d'autre : si la Belgique accordait un plus grand nombre de réductions de droits de douane et des réductions plus importantes que celles qui étaient consenties par la France, il ne faut pas oublier qu'en même temps elle majorait une quantité considérable de taxes douanières, que pour beaucoup de produits énumérés dans la convention les droits de douane, quoique réduits par rapport à ceux qui étaient projetés, seraient à l'avenir plus élevés que par le passé. La France, au contraire, ne procédait qu'à des abaissements de son tarif douanier.

En ce qui concerne le régime douanier des colonies, la Belgique recevait des avantages plus considérables que la France : les concessions consenties par ce dernier Etat en matière tarifaire étaient valables à l'entrée des possessions et pays de protectorat alors que le statut douanier du Congo belge n'était pas modifié.

Si, en pratique, l'article 6 de la convention n'avantageait que la France, il importe de considérer que les produits belges jouissaient d'une protection et d'un privilège analogues par suite de l'énorme écart qui existe entre les deux colonnes du tarif français.

Si la France obtenait l'adhésion de la Belgique à un système de protection des appellations d'origine inspiré des règles adoptées à Madrid et de celles qu'instituent les articles 274 et 275 du traité de paix, l'Union belgo-luxembourgeoise recevait, en échan-

ge, divers avantages : ceux que prévoyaient les articles 10 et 12 de la convention. Il ne faut pas perdre de vue que si certains négociants belges devaient souffrir des règles contenues dans l'article 9, les consommateurs auraient été assurés, par contre, de l'exactitude des appellations données aux produits achetés par eux.

Compte tenu de tous les éléments du problème, l'équilibre des concessions réciproques semble avoir été atteint en mai 1923 ; ce n'est pas à dire que l'accord intervenu alors était parfait : en France comme en Belgique il ne pouvait apparaître que comme une étape vers une entente de plus en plus étroite, que « comme un compromis équitable entre des intérêts complexes, apportant aux relations commerciales entre l'Union belgo-luxembourgeoise et la France des améliorations sérieuses et des garanties d'avenir. » (5)

SECTION IV

DISCUSSION DE LA CONVENTION EN FRANCE ET EN BELGIQUE ; SON REJET

Malgré son insuffisance, la convention du 12 mai a été accueillie en France avec satisfaction : on y a reconnu qu'elle constituait à peu près le maximum de ce qui pouvait être atteint dans le cadre où les négociations avaient été engagées.

C'était en plein accord avec les intéressés que les concessions avaient été consenties, que les demandes avaient été formulées ; accepté par les représentants de l'industrie, l'abaissement de certains droits de douane ne devait pas soulever d'objections de la part du Parlement.

(5) Exposé des motifs du projet de loi belge.

Tout autre fut l'accueil réservé en Belgique à l'accord du 12 mai ; si, dans certaines sphères, sans estimer l'accord parfait on se plut à reconnaître que l'attitude de la France avait été « celle d'une amie sincère, désireuse de donner à la Belgique satisfaction dans la mesure du possible » (Echode la Bourse, 18-19 mai 1923), si on y estima parfois que, quoiqu'insuffisant, l'accord ne pouvait pas être tenu pour négligeable (Etoile Belge, 23 mai), dans d'autres milieux on s'y montra franchement hostile ; certains organes de presse allèrent jusqu'à accuser les délégués belges de s'être laissés duper : « l'accord doit être refusé dans sa forme actuelle », « Il est douteux que l'accord contribue à relever le franc belge au regard du franc français ; il serait excessif de dire que la France ait fait le moindre sacrifice en notre faveur », « l'accord économique a causé aux représentants de l'industrie textile une déception profonde. » — « La convention consacre la plus flagrante inégalité que l'on puisse concevoir dans les relations commerciales des deux pays. » Telles sont quelques-unes des nombreuses appréciations émises en Belgique à propos de l'accord de 1923.

Il faut reconnaître que celui-ci ne pouvait pas satisfaire pleinement l'industrie belge qui s'était prononcée en faveur d'un système de droits préférentiels avec la France ou, à défaut, pour l'institution de droits réciproques (formule qui, quoique plus étroite que la précédente, n'en constitue pas moins une des formes de la préférence). — Ce n'était cependant pas l'insuffisance de la convention qui motivait les plaintes émises en Belgique : tel qu'il était, l'accord franco-belge aurait été accueilli dans ce pays comme il méritait de l'être si des considérations d'ordre politique n'étaient pas intervenues : si restreinte qu'en fut la portée, il ne pouvait que favoriser des échanges que l'accroissement des droits, dans bien des cas, n'avait pas entravés mais qui, depuis la guerre,

avaient pris, dans certains domaines, une réelle extension.

La convention franco-belge ne donna lieu au Parlement français, qu'à une très brève discussion : à la Chambre deux orateurs seulement prirent la parole, l'un à propos de l'industrie du zinc pour critiquer l'insertion dans l'accord, au moment de la signature, des droits relatifs à ce produit, l'autre pour traiter la question du change et ses conséquences. L'accord fut approuvé le 9 juillet 1923 par la Chambre des députés, le 11 par le Sénat. Le 29 juillet la loi qui en portait approbation parut au Journal Officiel (6).

En Belgique la discussion n'eut lieu qu'au début de l'année 1924 (6 février). Elle se termina le 27 février par le rejet du projet de loi portant approbation de l'accord : sur 181 députés présents, 95 se prononcèrent contre, 79 pour ; il y eut 7 abstentions.

Les articles les plus critiqués furent les articles 2 et 3 relatifs aux nouveaux droits de douane, l'article 6 qui concerne les droits du tarif maximum à opposer aux produits originaires de certains pays et l'article 9 qui institue un système de protection des dénominations de provenance.

Quels étaient les adversaires de la convention ? L'accord du 12 mai a été rejeté par une coalition de députés de la droite et de l'extrême-gauche socialiste : « Les 95 voix opposantes ne sont pas celles d'adversaires déclarés de la France, a-t-on écrit dans la Revue franco-belge (mars 1924) ; elles se composent, en effet, tout d'abord du bloc des 66 voix socialistes ; or le parti socialiste a adopté ici une pure tactique politique : il a voté unanimement contre

(6) Cette loi ne devait être mise en vigueur qu'après l'échange des ratifications. Une autre loi, qui ne devait être appliquée que si la convention du 12 mai l'était elle-même, avait été précédemment votée à l'effet d'abaisser, à l'égard de tous pays, les droits du tarif minimum auxquels il avait été porté atteinte au cours des pourparlers avec la Belgique.

la convention, nullement par hostilité réelle contre celle-ci, hostilité qui aurait été motivée par des considérations d'ordre économique, mais simplement parce qu'il a vu là l'occasion de faire tomber un gouvernement dont il avait depuis longtemps comploté la perte. Le reste des opposants est formé d'abord du groupe flamingant : chez ces députés, évidemment, il serait puéril de nier qu'il y a eu l'intention arrêtée de faire échec à l'influence française. Reste enfin une dizaine de députés catholiques dont le chef de file est l'ancien ministre des colonies, M. Renkin, et dont l'attitude a été, en somme déterminante. » Les raisons qui ont poussé ce dernier groupe à voter contre la convention sont complexes : le moins qu'on en puisse dire, c'est qu'elles ne paraissent pas toutes avoir été d'ordre exclusivement économique.

Il est à remarquer que parmi les membres de la majorité qui a rejeté la convention, les uns ont craint pour l'indépendance économique de la Belgique et ont prophétisé, si le traité était approuvé, l'asservissement des intérêts belges aux intérêts français et que les autres, à l'inverse, ont fait le singulier raisonnement que l'accord avait beau apporter des avantages à la Belgique, il importait néanmoins de le repousser comme ne réalisant pas une union suffisamment étroite entre les deux pays, l'union douanière rêvée par eux.

Le ministère Theunis avait posé la question de confiance au cours de la discussion : mis en minorité, il dut démissionner. Quelques jours plus tard, ayant reformé un nouveau cabinet dont était exclu M. Jaspar, Ministre des Affaires Etrangères, M. Theunis reprit le poste de Premier Ministre et sa place aux Finances.

C'était là une première conséquence du rejet de la convention, conséquence d'ordre intérieur. D'autres devaient suivre, d'ordre extérieur : puisque le

Parlement belge refusait de mettre en vigueur l'accord auquel étaient parvenus après de longs pourparlers les représentants de la France, de la Belgique et du Luxembourg, ces Etats allaient se retrouver dans la situation précaire à laquelle on avait essayé de mettre fin : de nouveau le *modus vivendi* serait remis en vigueur mais sans les améliorations qu'y apportait l'accord du 12 mai, ce régime pouvant, d'ailleurs, prendre fin après un court délai de préavis. N'était-il pas à craindre que les échanges commerciaux entre les trois pays en fussent entravés et qu'en même temps il fut plus difficile de maintenir l'entente politique franco-belge, plus que jamais nécessaire ?

APPENDICE

Le régime idéal des relations franco-belges ; l'union douanière ; l'accord préférentiel. L'avenir

Au cours des développements qui précèdent, on a vu qu'il est possible de résoudre de plusieurs manières le problème des relations commerciales franco-belges ; l'accord à réaliser entre les deux pays peut, en effet, revêtir l'une des formes suivantes :

1° Si l'on négocie en prenant pour base des pourparlers la loi française de 1919, il est difficile d'aboutir à un résultat satisfaisant ; cette loi n'autorise que des réductions de droits calculées en pourcentages sur l'écart existant entre les deux colonnes du tarif français ; elle ne permet d'accorder à un Etat étranger le bénéfice des droits les plus réduits que si la France est assurée d'obtenir, en échange, des avantages de même ordre ; or la Belgique jouit depuis 1892 du bénéfice du tarif minimum et elle se plaint des conditions d'entrée auxquelles ses produits sont assujettis ; la loi de 1919 interdit toute amélioration de ce régime ; on ne peut donc concevoir d'accord franco-belge susceptible de faciliter les relations commerciales, qui soit strictement conforme au système douanier français.

2° On peut tourner les dispositions de la loi française c'est-à-dire prendre pour base des négociations le tarif minimum et sur les droits qui y sont inscrits consentir des réductions plus ou moins fortes ; c'est la procédure suivie en 1922-23 ; même corrigée par les négociateurs qui ont essayé de ne faire

profiter des avantages consentis de part et d'autre que les parties contractantes, cette procédure a, pratiquement, abouti à un échec ; elle ne permet pas, en effet, la réduction des droits de douane dans une proportion suffisante.

3° La solution qui serait la meilleure s'il était possible de l'appliquer est celle qui consisterait à créer une Union douanière franco-belge à laquelle pourrait être joint le Grand Duché de Luxembourg. Cette solution permettrait aux Etats de l'Union de développer dans une large mesure leurs échanges commerciaux ; elle leur faciliterait en outre, la lutte sur les marchés extérieurs. Mais elle se heurte, en fait, à de très grosses difficultés ; d'un examen approfondi de la question il paraît résulter qu'elle est à peu près impossible à réaliser.

4° Une quatrième solution peut être imaginée : c'est celle de l'extension à une zone déterminée du régime actuellement dénommé « trafic-frontière ». Pour des raisons ethniques déjà signalées, elle doit être écartée.

5° Enfin il semble possible d'arriver à un accord satisfaisant en faisant bénéficier les produits originaires de chacun des deux Etats d'un régime de préférence. Cette solution s'apparente aux deux précédentes mais elle ne se heurte pas aux mêmes difficultés. L'établissement de droits préférentiels paraît être la solution la meilleure en même temps que la plus pratique à donner à la question des relations économiques franco-belges.

De ces cinq solutions il est nécessaire d'en étudier deux : celles qui consistent dans l'établissement d'une union douanière et dans la fixation de droits préférentiels, de voir si elles sont réalisables, à quelles objections elles se heurtent, quels problèmes elles soulèvent : de cette étude il résultera qu'à défaut d'une union douanière, solution idéale et, par suite, difficile à appliquer, il importe d'amener le gouver-

nement royal à envisager l'institution d'un régime de préférence entre la France et l'Union belgo-luxembourgeoise.

§ 1.

L'UNION DOUANIÈRE

L'idée de supprimer la barrière douanière qui sépare la France de la Belgique et de réunir les deux pays dans une sorte de Zollverein n'est pas nouvelle : sous le gouvernement de juillet plusieurs projets ayant ce but furent élaborés ; l'opinion publique s'y montra favorable aussi bien en Belgique qu'en France mais l'hostilité de l'Angleterre les fit échouer. Sous le second Empire, après l'entrevue de Biarritz, le rapprochement des deux Etats tant au point de vue politique qu'au point de vue économique fut envisagé mais à cette époque il ne pouvait être question de l'acquiescement de la Belgique à la création d'une union douanière : celle-ci eut été le complément obligatoire de l'union politique des deux Etats.

La suppression de la frontière douanière entre la France et la Belgique fit de nouveau l'objet de discussions en 1916 ; d'abord proposée par le gouvernement du Havre, la création d'une union économique franco-belge se heurta, par la suite, à l'hostilité des ministres et hommes politiques belges. En 1919 la question fut reprise mais elle ne tarda pas à être abandonnée, la Belgique ayant refusé catégoriquement de conclure avec la France une union étroite. L'idée ne fut cependant pas perdue de vue par le gouvernement français qui paraît avoir envisagé en 1920-21 soit la constitution d'une union douanière tripartite au cas où les pourparlers belgo-luxembourgeois échoueraient, soit le rattachement de la France à l'union belgo-luxembourgeoise au cas où ces pourparlers aboutiraient à sa formation. Néan-

moins elle ne fut pas proposée officiellement lors des négociations de 1922 ; il semble que sa réalisation fut jugée alors sinon impossible, du moins très difficile.

Les objections auxquelles se heurtait dans les deux pays la conception d'une union douanière étaient les unes d'ordre économique, les autres d'ordre politique. Il importe de les passer rapidement en revue.

1° *Objections belges contre l'Union douanière.*

A. Objections d'ordre économique

Les raisons pour lesquelles la Belgique s'est montrée défavorable à la conclusion d'un accord ayant pour but de supprimer la frontière douanière qui sépare les deux pays sont surtout d'ordre politique. Cependant des objections basées sur la difficulté de la tâche à accomplir, sur l'incertitude des résultats à atteindre, etc, ont été présentées : quoique, en général, d'assez peu de valeur, elles étaient destinées à appuyer les motifs de nature politique, plus difficiles à avouer et à déclarer. Ces objections peuvent être résumées de la manière suivante :

a) « Pour pouvoir vivre, la Belgique a intérêt à demeurer libre échangiste. » L'opinion publique belge a toujours considéré le libre échange comme indispensable à la prospérité du pays ; il est incontestable qu'autrefois c'est grâce à l'exemption de droits dont bénéficiaient les matières premières, les objets d'alimentation et certaines catégories de produits manufacturés que le coût de la vie avait pu être maintenu à un niveau très bas ; grâce au bon marché des matières premières et de la main d'œuvre qui était le résultat de cette politique, il avait été possible d'abaisser le coût de la production et de lutter avec succès contre la concurrence étrangère aussi

bien sur le marché national que sur le marché mondial. On n'a pas voulu considérer que les conditions de la production avaient été bouleversées par la guerre et que, quoiqu'elle fût, la Belgique ne connaîtrait plus les heures heureuses de l'avant-guerre. On a cru qu'on pourrait en maintenant exemptes de droits certaines espèces de marchandises ramener le prix de la vie à un niveau inférieur à celui des autres pays, abaisser les salaires et faire renaître la situation privilégiée dont jouissait autrefois la Belgique.

D'autre part, on a estimé que, pour pouvoir exporter, il faut ne pas se heurter à d'infranchissables barrières douanières et que le meilleur moyen d'obtenir de l'étranger des conditions d'entrée libérales, c'est de lui offrir en échange l'accès du marché national ; ces diverses considérations ont amené la Belgique à refuser de conclure avec la France une union douanière qui, en fait, n'aurait pas été autre chose que l'accession du royaume au système douanier français et qui aurait nécessairement entraîné l'application aux frontières belges du tarif protectionniste en vigueur en France.

Sans aucun doute il y a dans le raisonnement tenu en Belgique une part d'exactitude et il est compréhensible qu'en 1919 notamment, on ait pu croire que l'intérêt belge commandait la fidélité aux principes libéraux qui avaient fait jadis la fortune du pays ; il n'en est pas moins vrai que, depuis cette date, les événements ont amené le gouvernement belge à modifier sa politique économique et que la conclusion d'une union douanière avec la France, facilitée par l'évolution du régime douanier belge, aurait peut-être évité à la Belgique quelques-unes des difficultés devant lesquelles elle s'est trouvée depuis l'armistice.

b) « La Belgique ne retirerait de l'Union que des avantages insignifiants, non proportionnés aux

inconvéniens qui en seraient la conséquence. » C'est également faute de voir les avantages de l'union douanière et de les apprécier à leur juste valeur que la Belgique a rejeté en 1916 et en 1919 l'offre que lui faisait la France de supprimer entre les deux Etats la frontière économique ; ces avantages sont nombreux : libre accès du marché français, métropolitain et colonial ; possibilité d'achat dans les conditions les meilleures d'un grand nombre de matières premières et notamment du minerai de fer ; trafic assuré au port d'Anvers, etc. En comparaison, les inconvéniens de l'union paraissent, en réalité, assez faibles : ils ont été considérablement amplifiés par les adversaires du rattachement économique des deux pays.

On a prétendu en Belgique que le marché français constituait un débouché d'intérêt secondaire, limité : c'est oublier que l'union douanière devait avoir pour première conséquence d'accroître le trafic et par conséquent d'augmenter la part proportionnelle de chaque Etat dans le commerce de l'autre. On y a également déclaré, en 1919, que la conclusion d'une union économique était inutile, la hausse des prix ayant eu pour résultat la diminution de l'incidence des droits de douane français et la France étant obligée, pendant de longues années, d'acheter à l'étranger ce qui serait nécessaire à sa reconstitution : il suffit de rappeler les plaintes émises en 1921-22 lorsqu'on constata l'augmentation des droits de douane et la réduction des achats faits par la France pour montrer que si cet argument avait quelque valeur en 1919, il n'en était plus de même deux ou trois ans plus tard.

Enfin l'intérêt qu'aurait la Belgique à assurer l'approvisionnement de ses usines métallurgiques était nié, la France, disait-on, ne pouvant refuser de vendre le minerai de fer qu'elle a en excédent.

c) « La concurrence française ruinerait l'indus-

trie belge ». Il est incontestable que, la frontière douanière supprimée, chacune des deux industries serait plus exposée qu'auparavant à la concurrence de l'autre ; mais il est douteux que celle qui ait le plus à craindre l'autre soit l'industrie belge. D'ailleurs il est possible de concevoir un système empêchant la concurrence d'être ruineuse : d'une part on pourrait créer des commissions paritaires dans le genre de celle dont la convention du 25 juillet 1921 avait prévu le fonctionnement ; d'autre part, en 1916, il avait été proposé d'accorder des ristournes aux industries qui auraient particulièrement à souffrir de la suppression de la protection dont elles jouissaient auparavant.

d) « L'union douanière aurait pour résultat de diminuer le commerce général belge et par suite nuirait au port d'Anvers. » C'est là encore un argument d'assez faible valeur : si le transit de ou pour l'Allemagne, la Hollande, etc., devait se trouver restreint du fait de l'union économique, le transit à destination ou en provenance de la France ne serait-il pas accru par suite du rapprochement des deux Etats ?

e) « La France se trouve dans une situation financière déplorable ; par suite de l'union la Belgique aurait à en subir le contre-coup.

f) « Pendant la période de reconstitution, l'union économique avec la France, en amenant la Belgique à adopter le tarif douanier français aurait pour effet l'élévation du prix de la vie et la consolidation de la hausse des prix car il faudra acheter coûte que coûte. » En admettant que cette opinion fût exacte, ce qui est contestable, il faut reconnaître qu'il s'agit là d'un argument qui, s'il peut justifier l'ajournement de la conclusion de l'Union, n'a qu'une valeur temporaire.

g) « La fusion des intérêts belges avec ceux de la France serait désavantageuse, expliquait-on enfin

en 1919, parce qu'elle ferait renoncer la Belgique au droit qu'elle a d'obtenir des Alliés un traitement privilégié, en raison du rôle joué par elle durant les hostilités. » L'union économique franco-belge n'a pas été conclue, cependant la Belgique n'a pas pu faire triompher cette revendication : du fait de l'union elle n'aurait donc rien perdu à ce point de vue.

B. — Objections d'ordre politique :

Toutes les objections d'ordre politique émises en Belgique par les adversaires de l'union douanière avec la France se résument dans la formule suivante : « Un petit pays uni économiquement à un grand Etat est entraîné dans son orbite politique et devient fatalement son vassal ; il abdique une partie de son indépendance. » A l'appui de cette thèse on a cité l'exemple du Zollverein ; on a fait observer que ce serait le gouvernement français qui négocierait les traités de commerce au nom de l'Union et que la participation des Belges à l'élaboration de ces traités ne pourrait être que de pure forme. On a également fait remarquer que l'union une fois conclue serait quasi-impossible à rompre et que lors de son échéance elle serait renouvelée, que la Belgique s'en déclare satisfaite ou non, de façon à ce que soient évitées les difficultés qui seraient la conséquence d'un retour à l'autonomie.

La crainte de la vassalité n'a cessé depuis 1916 de demeurer dans l'arrière-plan de la politique économique belge à l'égard de la France : « Les hommes politiques belges ont toujours été dominés par les fâcheux souvenirs du Second Empire » (La Nation belge, 18 décembre 1921). Elle est incontestablement chimérique : « La France a l'intérêt le plus évident à maintenir à ses côtés une Belgique forte et n'est pas en mesure de risquer les plus graves complica-

tions européennes en essayant de s'emparer sous une forme ou sous une autre du port d'Anvers, du bassin charbonnier belge ou de la position fortifiée de Liège. » (ibid.).

Il faut cependant reconnaître que les unions douanières ont souvent été le prélude des unions politiques et que la fusion complète au point de vue commercial, impliquant la création d'une autorité commune exerçant la souveraineté sur des matières qui touchent de près aux intérêts de chaque citoyen, se concilie bien difficilement avec l'indépendance au point de vue politique. Il faut également admettre que le souvenir des tentatives faites au xix^e siècle pour établir une union douanière franco-belge était de nature à faire rejeter par la Belgique l'idée d'un complet fusionnement des deux pays en matière économique.

2° *Objections françaises.*

Les adversaires de l'union franco-belge en France étaient les représentants de l'industrie; leur thèse a été exposée ci-dessus (voir « les pourparlers de 1916 »), il est donc inutile de la rappeler; il suffit de noter que leur opposition assez facile à vaincre pendant et après la guerre devait, par la force des choses, l'être de moins en moins : ce n'est, en effet, qu'en leur montrant l'intérêt national qu'il y a à conclure une union étroite avec la Belgique que l'on pouvait espérer (en leur offrant certaines compensations) voir cesser leur opposition : or de telles considérations, si convaincantes soient-elles, perdent une partie de leur valeur au contact des réalités économiques.

A la vérité, deux faits sont de nature à rendre difficile la constitution d'une union douanière franco-belge : a) tout d'abord la volonté de la Belgique de conserver vis-à-vis de l'étranger une liberté

absolue et la maîtrise complète de son tarif forme un obstacle important : c'est qu'en effet qui dit union douanière dit territoire douanier unique et tarif douanier unique : si la France supprimait sa barrière douanière du côté de la Belgique et si celle-ci n'appliquait pas intégralement le tarif français, de nombreux produits importés en franchise ou moyennant paiement de taxes peu élevées entreraient en France où ils feraient une ruineuse concurrence à l'industrie indigène; b) ensuite l'union serait d'une réalisation très difficile en raison des législations intérieures concernant les monopoles, les droits de consommation et d'accise, etc., qui, par leur influence sur le système fiscal des produits étrangers, gêneraient l'établissement du régime douanier uniforme.

Ces deux obstacles ne sont pas négligeables mais ne s'est-on pas trouvé en face de difficultés aussi grandes lors de l'élaboration de la convention du 25 juillet et n'est-on pas parvenu à leur trouver une solution ?

§ 2. — *Le régime préférentiel*

L'idée de réserver aux Etats co-contractants le bénéfice exclusif de certaines faveurs douanières, c'est-à-dire d'instituer un tarif de préférence ne profitant qu'aux produits originaires de l'un et l'autre pays n'a pas été émise lors des négociations économiques franco-belges de 1916-1917. En 1919, au contraire, la question du régime préférentiel fut sérieusement discutée et l'accord se serait probablement fait sur cette base entre la France et la Belgique si ce dernier Etat avait consenti à accorder des avantages de même nature que ceux qui lui étaient octroyés : mais la volonté des Belges de ne pas traiter les produits français (sauf les vins) plus

favorablement que ceux d'une autre provenance fit échouer les pourparlers. En France même, la conception suivant laquelle les échanges franco-belges se feraient suivant un régime douanier spécial fut, à la même époque, condamnée par certains industriels. Lors de la reprise des négociations en 1922, la même idée fut émise et si elle continua à se heurter à l'opposition de quelques-uns des représentants de l'industrie française, elle rencontra par contre auprès des industriels belges l'accueil le plus favorable; c'est cependant par la volonté de la Belgique qu'elle fut écartée : la France laissa, en effet, au gouvernement royal le choix entre deux procédures : ou bien l'accord se ferait par voie de concessions tarifaires réciproques ou bien il se ferait sur la base d'un traitement préférentiel accordé de part et d'autre à certaines industries déterminées, après consultation des intéressés. Il était évident que dans la seconde hypothèse des réductions de droits beaucoup plus nombreuses et plus importantes que dans la première pourraient être envisagées puisque, la clause de la nation la plus favorisée étant écartée, l'industrie de chacun des trois pays n'aurait pas à craindre la concurrence des produits originaires des Etats tiers. Quoiqu'un accord conclu sur la base de concessions tarifaires ne profitant qu'aux co-contractants n'eût pu avoir que des résultats heureux sur les échanges commerciaux franco-belges, le gouvernement de Bruxelles refusa d'en envisager la conclusion et proposa, moyennant compensations, d'accorder à la France telles réductions de coefficients qui n'atteindraient pas trop fortement les recettes fiscales de la Belgique et telles concessions sur les droits de base qui seraient possibles soit par le moyen de la spécialisation tarifaire soit en raison d'un monopole que posséderait la France.

Le système proposé par la Belgique consistait donc à ne pas déterminer à l'avance la forme que re-

vêtirait le futur accord franco-belge et à réserver le bénéfice des droits préférentiels aux seuls produits pour lesquels les Belges n'ont pas de concurrents étrangers sur le marché français ni les Français sur le marché belge c'est-à-dire à ceux pour lesquels une concession préférentielle et une concession générale ont le même effet pratique : un régime de faveur serait en fait établi sans que cependant rien en indique explicitement l'existence. C'est de ce système qu'il a été, somme toute, fait usage lors des négociations qui ont abouti à l'accord du 12 mai : pour un certain nombre de marchandises et notamment les vins français cette convention a prévu des taxes qui ne devaient pratiquement profiter qu'à des produits originaires de l'un des Etats contractants.

Divers problèmes relatifs au régime préférentiel et à la possibilité qu'il y a d'en instituer un entre la France et la Belgique doivent être examinés :

1° Les avantages et les inconvénients de la formule préférentielle;

L'accord préférentiel peut être défini l'arrangement par lequel deux ou plusieurs nations fixent entre elles un régime douanier spécial qui n'est pas applicable à d'autres pays : les réductions consenties sont et restent particulières aux parties en présence et ne peuvent pas être étendues à d'autres Etats en vertu de la clause de la nation la plus favorisée; il suit de là que l'un des principaux avantages de la formule préférentielle est d'écarter les désastreuses conséquences de la clause par laquelle les co-contractants s'accordent à l'avance le bénéfice de tous les avantages qu'ils pourront faire à des Etats tiers : l'acceptation d'un régime de préférence suppose le renoncement à l'usage de cette clause.

La formule préférentielle permet de concéder des avantages d'autant plus grands qu'il est possible d'en mesurer exactement l'incidence : grâce à elle les produits pour lesquels chacun des contractants

jouit de conditions de production privilégiées peuvent trouver des débouchés de plus en plus étendus; elle favorise donc les industries essentielles des différents Etats entre lesquels fonctionne le tarif de faveur. Sans en présenter les dangers elle offre quelques-uns des avantages de l'union douanière.

On a d'ailleurs dénommé parfois le régime préférentiel une « union douanière partielle » : cette expression n'est pas absolument satisfaisante car elle évoque l'idée d'une complète exemption de taxes douanières au profit de certaines marchandises : or la formule préférentielle ne fait pas disparaître les droits de douane, elle n'aboutit qu'à leur réduction quoique la préférence puisse éventuellement revêtir la forme de l'exemption totale. On l'a également comparé à une extension du régime dit « trafic-frontière », ce qui n'est pas exact.

Le principal inconvénient du régime préférentiel est de favoriser les importations détournées de marchandises, importations qui constituent surtout un danger pour la France : la fraude est, en effet, d'autant plus à craindre qu'elle procure plus de bénéfices à celui qui s'y livre : or c'est là le résultat du régime préférentiel puisqu'il accroît la différence qui existe entre le tarif maximum appliqué en France aux produits allemands par exemple et la somme des droits perçus sur les mêmes marchandises à leur entrée en Belgique et, après transit, lors de leur dédouanement en France.

Le détournement frauduleux de trafic, maintes fois signalé depuis la guerre et contre lequel devait agir l'article 6 de la convention du 12 mai ne manquerait pas de se développer au cas où un tarif préférentiel serait mis en vigueur entre la France et la Belgique et où aucune mesure ne serait prise pour l'empêcher. Mais deux moyens au moins peuvent être préconisés pour combattre le péril qu'il constitue : le premier consiste dans la fixation d'un con-

tingent pour chaque produit, contingent dans la limite duquel serait appliqué le tarif préférentiel ; dans la pratique cette solution se heurterait à de grosses difficultés ; aussi une seconde a-t-elle été proposée qui prévoit le maintien en même temps que le renforcement du régime actuel des certificats d'origine ; grâce à elle le danger que présente pour l'industrie nationale l'importation détournée de certaines marchandises pourrait être efficacement combattu et le régime préférentiel n'offrirait plus que des avantages.

2° Questions de droit soulevées par la formule préférentielle.

Une entente économique comportant de part et d'autre la concession de tarifs préférentiels pour certains produits et l'octroi réciproque d'avantages exclusifs est-elle compatible avec le système contractuel français ? Est-elle également compatible avec les principes du droit international ?

La loi du 11 janvier 1892, si elle stipule que « le tarif minimum pourra être appliqué aux marchandises originaires des pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront leurs tarifs les plus réduits » ne prévoit pas le cas où, en échange d'avantages de même nature, il pourrait être accordé à certains Etats des droits préférentiels inférieurs à ceux du tarif minimum. La loi du 29 juillet 1919 est également muette sur ce point. Ce serait donc au Parlement de décider au moyen d'une loi nouvelle s'il estime que la formule préférentielle doit être insérée dans une convention conclue par la France ; il est à remarquer que les accords commerciaux signés depuis 1920 par le gouvernement français comportent une réserve en vertu de laquelle chacune des H. P. C. renonce à réclamer le bénéfice des avantages préférentiels que l'autre partie pourrait éventuellement accorder à des Etats limitrophes et que cette réserve

n'a pas soulevé d'objections dans les milieux parlementaires : il est donc permis d'en déduire que l'adoption d'un tarif préférentiel en faveur de la Belgique ne se heurterait pas, le cas échéant, à l'opposition du Parlement.

Du point de vue du droit international il convient d'observer qu'un système de préférence institué entre la France et la Belgique ne constituerait pas un précédent : aux nations qui seraient susceptibles d'élever des protestations il serait possible de rappeler le régime préférentiel qui existait avant la guerre entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, celui qui avait existé entre le Canada et les Etats-Unis, celui qui est en vigueur entre les Etats de la péninsule ibérique et celui qui est projeté entre ceux de la péninsule scandinave. D'autres projets comportant l'octroi réciproque de régimes douaniers de faveur ont été élaborés entre les Etats du Centre-Amérique et entre les Etats baltes sans soulever aucune protestation de la part des tierces puissances. On pourrait également citer l'exemple des conventions conclues par les Etats-Unis avec Cuba et le Brésil (1903-04) et le système de la préférence impériale en vigueur dans l'Empire britannique.

Il est à noter d'ailleurs que les diverses conventions commerciales conclues depuis l'armistice par la France ont été déposées à Genève au siège de la Société des Nations et que la réserve relative aux accords éventuels avec des Etats limitrophes n'y a rencontré aucune opposition.

3° Raisons pour lesquelles la Belgique a refusé de conclure un accord préférentiel en 1922-23.

Deux raisons principales d'ordre économique ont amené le gouvernement belge à repousser la formule préférentielle lors des pourparlers de 1922 :

1° La France a prévu le cas où elle aurait à insérer cette formule dans un accord commercial conclu avec un Etat limitrophe; la Belgique, au con-

traire, a laissé subsister la clause du traitement de la nation la plus favorisée dans sa forme inconditionnelle et générale dans tous ses traités de commerce; elle a continué à s'engager envers la plupart des pays à leur appliquer immédiatement et sans contrepartie toutes les concessions qu'elle pourrait être amenée à faire à un Etat quelconque : elle n'a stipulé aucune réserve.

Lors de la discussion de la convention par la Chambre des Représentants, M. Jaspar a expliqué que, par suite de cette situation, la Belgique ne pouvait pas accorder un traitement de faveur à la France car elle devrait en même temps dénoncer 40 traités de commerce. Il faut reconnaître qu'il y a là un premier argument assez sérieux contre l'introduction immédiate de la formule préférentielle dans une convention franco-belge.

2° Dans certains milieux belges on a craint les répercussions possibles d'un accord spécial avec la France sur l'ensemble des relations commerciales de la Belgique. Les concessions tarifaires faites à la France à titre préférentiel, a-t-on pensé, pourront avoir comme résultat des mesures de représailles de la part des Etats qui ne bénéficieront pas de l'octroi des mêmes avantages parce que la Belgique sera amenée à consentir à la France des réductions de droits qui, dans un grand nombre de cas, lèseront ces pays : un abaissement des droits sur les vins, par exemple, fait à titre exclusif au profit de la France ne pourra laisser l'Espagne indifférente; une diminution de même nature sur les soies indisposera la Suisse et l'Italie. Tous ces Etats, a-t-on expliqué, prendront immédiatement des mesures de représailles qui toucheront la Belgique bien au delà des avantages qu'elle pourra tirer de la situation privilégiée à elle faite sur le marché français.

A l'appui de cette thèse on n'a pas manqué de faire observer que la France n'achetait pas une quan-

tité de produits fabriqués belges aussi importante — tout au moins relativement — que celle qu'absorbent la Grande-Bretagne, la Hollande, etc., qu'il ne fallait pas s'exposer pour conquérir un marché peu important à soulever les protestations de tous les autres clients du royaume. Tous ces arguments sont, en réalité, d'assez faible valeur : l'application d'un régime de préférence aurait, en effet, pour résultat l'accroissement des achats effectués par la France; d'autre part certains des Etats susceptibles d'élever des réclamations, l'Espagne, par exemple, pour ses vins, se trouveraient en fait dans une mauvaise situation pour protester contre la concession aux produits français de droits abaissés; enfin on ne voit pas très bien pourquoi l'Amérique du Sud, par exemple, s'abstiendrait d'acheter en Belgique des produits fabriqués au cas où la France obtiendrait du gouvernement de Bruxelles le bénéfice d'un tarif de faveur pour ses vins, ses soieries, etc., articles que l'Amérique ne fabrique pas. Il faut reconnaître, en effet, que dans la plupart des cas les intérêts des autres pays sur le marché belge n'entrent pas en conflit, produits pour produits, avec ceux de la France et que, par conséquent, l'abaissement de la barrière douanière en faveur de celle-ci ne peut leur causer qu'un préjudice assez faible : il y a sans doute des exceptions mais, tout bien considéré, il semble que les protestations susceptibles d'être élevées par les Etats tiers ne seraient pas, le plus souvent, suivies de mesures de représailles de nature à entraver le commerce belge.

Deux autres objections ont été encore présentées par les adversaires de la formule préférentielle.

a) Cette formule tendrait à établir un lien de dépendance entre les deux tarifs (français et belge), ce à quoi la Belgique ne peut pas consentir. Cet argument semble viser le cas où la préférence se traduirait par l'établissement de droits réciproques : il est

exact que, dans cette hypothèse, il y aurait interdépendance des deux tarifs douaniers mais, comme on le verra plus loin, ce système est à rejeter et l'argument en question n'atteint pas les autres formes que peut revêtir la préférence.

b) Sous le régime assez libéral suivi par la Belgique jusqu'ici un jeu d'échanges s'est établi : c'est à le bouleverser qu'aboutirait la formule préférentielle : l'octroi de concessions spéciales à la France aurait, en effet, pour résultat d'introduire dans cet équilibre un ensemble de forces perturbatrices qui ne serait pas sans danger. Il suffit, pour réduire à néant cette objection, de constater à quel point les courants d'échanges ont été modifiés depuis la guerre et d'observer qu'il n'est point nécessaire ni même utile que les courants établis subsistent indéfiniment sans subir de changements.

Ces différentes raisons ne sont pas seules à avoir incité le gouvernement belge à repousser l'offre que lui faisait la France d'un régime de faveur : le désir de ne pas mécontenter l'Angleterre et la volonté de maintenir une balance égale entre les deux grands alliés de la Belgique ont également agi dans le même sens.

4° Comment se justifierait un régime de préférence franco-belge :

L'existence de droits de douane inférieurs à ceux qui sont normalement perçus, au profit des produits français en Belgique et des produits belges en France pourrait tout d'abord se justifier, vis-à-vis des tierces puissances, par le fait que les deux Etats entre lesquels fonctionnerait le régime de préférence sont limitrophes et que seule les sépare une frontière artificielle; c'est d'ailleurs la situation géographique de la France et de la Belgique qui a suggéré l'idée d'instituer entre ces pays un système spécial d'échanges commerciaux.

Une seconde considération pourrait également

servir à justifier l'établissement de droits de faveur : c'est que si chacun des deux Etats en question reçoit la concession d'un tarif préférentiel, il accorde également à l'autre le bénéfice de droits réduits, c'est qu'il y aurait réciprocité, chaque pays jouissant de certains avantages en compensation de la charge à lui imposée. Les autres Etats ne subissant aucune charge n'auraient pas de motifs à invoquer pour demander à profiter d'un régime de faveur : pour qu'éventuellement un tel régime puisse leur être octroyé il faudrait qu'ils en accordent la contre partie; sinon de quel droit viendraient-ils se plaindre ?

Ces diverses observations ne signifient point que dans la pratique ces Etats accepteraient volontiers la situation qui leur serait faite, situation qui, sans être aggravée, ne serait plus celle dans laquelle ils se trouvent actuellement. Des protestations s'élèveraient et des menaces de représailles seraient agitées mais il semble que les avantages à retirer de l'établissement de droits préférentiels entre la France et la Belgique soient assez importants pour que l'on puisse s'y exposer, d'autant plus que ces protestations et ces menaces demeureraient probablement platoniques.

5° Les différentes formes de régime préférentiel (1).

Lorsqu'elle a proposé la création d'un régime de préférence, en juin 1922, la France n'a eu en vue qu'un principe : elle n'a pas fait connaître de quelle manière elle entendait que, le principe admis, la préférence jouât dans la pratique. C'est qu'en effet plusieurs formules peuvent être envisagées :

La première a été indiquée dans le rapport présenté par M. Ed. Néron au sujet de la proposition

(1) Quelques-unes des idées exposées ci-dessous ont été développées dans un rapport présenté au Comité d'Entente franco-belge par M. G. L. Gérard, directeur adjoint du Comité central industriel de Belgique.

de résolution de M. Géo Gérald dont il a déjà été question : après avoir préconisé l'établissement de droits préférentiels entre la France et la Belgique, le rapporteur de la Commission des Douanes a écrit qu'il suffirait de « déterminer des conditions très favorables d'admission dans chaque pays pour les produits qui ne se font pas concurrence ». Cette formule est, en réalité, trop restreinte : s'il est facile de trouver du côté français des produits que la Belgique ne fabrique pas, à commencer par ceux du sol français lui-même, comme les vins, il est, par contre, malaisé de découvrir des marchandises spécifiquement belges c'est-à-dire des marchandises dont l'introduction en France sous un régime de faveur ne menacerait pas les intérêts de l'une des branches de l'industrie française. Il faut donc admettre que, pour qu'un système préférentiel soit viable, il doit profiter même à des produits belges faisant concurrence à des produits similaires français.

Une seconde formule a été présentée : celle de la réciprocité des droits; c'est en sa faveur que s'est prononcée la majorité des commerçants et industriels belges; ceux-ci, à l'inverse de leur gouvernement, souhaitaient qu'un accord intervint entre les deux pays sur la base des droits préférentiels. La réciprocité des taxes douanières aurait pour effet d'abaisser pour chaque produit, le tarif le plus élevé au niveau du tarif le plus bas; dans la plupart des cas elle jouerait donc à l'avantage de la Belgique. Assurément conforme à l'idée de justice, cette formule paraît très séduisante à première vue mais si on la scrute de plus près, on ne peut s'empêcher de constater qu'elle offre de nombreuses difficultés d'application :

a) Il n'existe aucun parallélisme entre les tarifs français et belge : par suite il serait très difficile de déterminer pour chacun des articles du premier le taux correspondant du second et inversement.

b) En Belgique même on s'est aperçu que les concessions que l'adoption du principe de la réciprocité comporterait de la part de la France dépasseraient fréquemment ce qu'il est raisonnable d'espérer; un grand nombre de matières premières sont frappées de droits de douane en France tandis qu'elles entrent en franchise en Belgique : il est juste que les marchandises belges fabriquées avec ces matières premières acquittent une taxe à leur entrée en France et que les produits français similaires en soient exempts lors de leur exportation en Belgique. D'autre part il est des cas où la réciprocité serait injuste, les charges supportées par l'industrie n'étant pas les mêmes dans les deux pays.

c) Un accord basé sur la réciprocité des droits « cliquerait » les taux applicables de part et d'autre pour toute la durée de la convention; de cette observation a été tiré un argument destiné à faire rejeter tout système de préférence. La réciprocité aurait pour résultat de supprimer l'autonomie douanière, principe auquel le Parlement français est fermement attaché. La stabilité des droits est désirable : cependant il est permis de se demander si elle est possible, si la France et la Belgique peuvent réellement s'engager à maintenir leurs tarifs à un niveau donné et pendant un laps de temps fixé à l'avance alors que des bouleversements dans la situation respective des divers Etats sont susceptibles de se produire à tout moment.

d) Enfin l'adoption du principe de la réciprocité en obligeant les deux gouvernements à procéder à des enquêtes minutieuses retarderait l'heure à laquelle le système préférentiel pourrait être mis en vigueur.

Une troisième formule de régime de faveur peut être présentée : chacun des Etats contractants s'engagerait à ne pas modifier pendant toute la durée de l'accord les droits qui seraient fixés lors de la signa-

ture de la convention, ces droits étant plus réduits que ceux du tarif minimum. Cette troisième forme de la préférence se heurte à quelques-unes des objections rencontrées par la précédente; elle doit donc être également rejetée.

Enfin une quatrième formule existe qui semble de beaucoup la meilleure : chacun des Etats en présence accorderait à l'autre des réductions sur son tarif minimum, réductions qui seraient exprimées en pourcentages dans la convention à conclure. Ce système ne paraît pas présenter de difficultés d'application : il est en usage entre divers Dominions et la Grande-Bretagne; de cette façon les deux pays conserveraient la maîtrise de leurs tarifs; malgré les variations subies par ceux-ci une réduction automatique serait accordée qui ne profiterait qu'à l'autre partie. Il ne serait pas nécessaire que les réductions proportionnelles instituées d'un commun accord s'étendent à tous les articles des deux tarifs : il faudrait en exclure les produits que la partie admise au bénéfice des droits abaissés ne fabrique pas ou dont elle n'est pas productrice : le blé, par exemple, en ce qui concerne la Belgique; on empêcherait ainsi l'introduction frauduleuse sous un régime de faveur de marchandises originaires d'autres pays.

Le degré de la réduction pourrait ne pas être uniforme; cependant il serait désirable qu'il n'en soit fixé qu'un pour chaque rubrique importante des tarifs. Un tel régime faciliterait beaucoup l'importation en Belgique des principaux produits français : les vins, les soieries, etc. On peut d'ailleurs imaginer que, sans consentir d'autre réduction, la Belgique abaisse son tarif au niveau du tarif français dans les cas où les droits qu'elle perçoit sont plus élevés que ceux qui le sont en France et qu'elle n'accorde cet avantage qu'à ce dernier Etat.

§ 3. — *L'avenir*

L'union douanière étant irréalisable à cause des difficultés d'ordre politique qui en seraient la conséquence, c'est, à notre avis, vers le régime préférentiel qu'il faut tendre : « L'immense avantage de pareil système, a-t-on dit (2), consisterait dans sa simplicité et dans sa clarté; il serait susceptible de faire l'objet d'un arrangement de durée relativement longue, il manifesterait de façon éclatante devant l'opinion publique du monde entier le désir de collaboration des deux peuples; il apparaît comme une solution large et complète ».

Quant aux résultats qu'il est permis d'en attendre, le régime préférentiel est de beaucoup supérieur à toute autre forme d'accord, notamment à une simple convention commerciale dans le genre de celle du 12 mai. Il laisse également loin derrière lui le système que certains ont préconisé d'une entente entre industriels des deux pays : pareille entente ne pourrait d'ailleurs être constituée que par les intéressés sans intervention des gouvernements; par suite aucun avantage d'ordre tarifaire ne pourrait en résulter (3).

Mais un régime préférentiel est, à l'heure actuelle, assez difficile à faire fonctionner, la Belgique

(2) Rapport de M. G. L. Gérard.

(3) Il est vrai que, d'après ses partisans eux-mêmes une pareille entente n'aurait pas pour but l'amélioration des relations franco-belges ; par conséquent l'absence de concessions tarifaires ne constitue pas un argument contre ce système qui tendrait, en réalité, à faciliter aux industries des deux pays la conquête des marchés extérieurs, les marchés intérieurs n'étant pas considérés comme capables d'absorber une partie appréciable des marchandises qui y sont produites. En fait, une telle entente, si elle peut remplir le but qui lui est assigné, ne peut pas se substituer à une entente entre gouvernements ; elle ne devrait intervenir que comme le complément de celle-ci.

n'entendant pas dénoncer d'un coup les diverses conventions conclues par elle et contenant la clause du traitement de la nation la plus favorisée; on ne peut en envisager la mise en vigueur que dans un certain nombre d'années.

Il faut, en outre, remarquer qu'un accord ne peut qu'être provisoire tant que la France n'aura pas remanié son tarif douanier.

Le nouveau tarif belge a été mis en application en novembre 1924; de façon à réduire les effets désastreux qu'il pourrait avoir sur les échanges franco-belges, des négociations ont été ouvertes qui ont abouti, le 24 octobre 1924, à la signature d'un accord commercial par lequel les deux Etats en présence s'octroient réciproquement diverses concessions d'ordre tarifaire. Cet accord qui, d'une façon générale, rentre dans le cadre du *modus vivendi* de 1892 n'a qu'une durée temporaire et doit être remplacé par une convention définitive lorsque la France, à l'exemple de la Belgique, aura procédé à la refonte de son régime douanier.

Dans cette convention franco-belge future il semble possible de reprendre certaines dispositions insérées dans le traité du 12 mai : par exemple celles qui concernent les appellations de provenance, les certificats d'origine, etc. On pourrait rejeter toute stipulation relative aux échanges entre l'Alsace-Lorraine et le Luxembourg car malgré les avantages qui résulteraient d'une entente sur ce point, il s'agit là de questions de moins en moins dignes de considération et qui ne peuvent que compliquer les pourparlers et en retarder l'heureuse issue. De même il semble possible de ne pas reprendre les dispositions de l'article 6 relatif aux produits originaires de pays à change déprécié : ainsi serait écarté un gros obs-

tacle, le plus important de ceux qu'ait rencontrés la convention de 1923. Un système de défense contre les marchandises germaniques ne paraît plus utile depuis que par suite du rétablissement d'une monnaie saine, le rentenmark, l'Allemagne ne bénéficie plus de conditions de production artificielles lui assurant un prix de revient inférieur à celui de tous les autres pays et lui facilitant la conquête des marchés extérieurs (4); tout au plus devrait-on prévoir le cas où la situation à laquelle faisait face l'article 6 renaîtrait et où il serait nécessaire de prendre des mesures de défense.

Quelles qu'en soient les dispositions, cette convention ne sera certainement pas parfaite mais critiquable en bien des points : ainsi que le déclarait le rapporteur au Sénat belge du traité du 25 juillet 1921 : « Tout traité international est à certains égards une limitation à l'indépendance; lorsqu'il s'agit de conventions transactionnelles, l'adoption de termes moyens, de conciliations opportunes, de solutions partielles et parfois de procédés d'attente peut devenir inévitable. »

On ne peut raisonnablement espérer en cette matière atteindre l'idéal; plus que jamais, lorsqu'il s'agit de négociations ou de conventions internationales, il est nécessaire de se souvenir de la juste remarque faite autrefois par Portalis : « Il ne faut pas se livrer à des idées d'absolue perfection dans des choses qui ne sont susceptibles que d'une bonté relative. »

Quoiqu'en matière économique il n'y ait guère de place pour le sentiment, il convient de souhaiter que la future convention franco-belge, en dévelop-

(4) Des négociations sont ouvertes à l'heure actuelle (fin 1924) en vue de déterminer le régime des échanges commerciaux germano-belges et franco-allemands.

pant et en facilitant les échanges commerciaux, contribue à resserrer l'amitié des deux nations qui, si elles veulent vivre et prospérer, doivent, dans le domaine politique comme dans les autres, mettre en pratique la belle devise du peuple belge : « L'union fait la force. »

Vu : *Le Doyen,*

H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président,*

GERMAIN-MARTIN

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris.

P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

- H. CHARRIAUT. — La Belgique moderne, terre d'expériences.
J. IZART. — La Belgique au travail.
X... — Essai sur la politique douanière de la France.
Bulletin de la Chambre de commerce de Paris.
Bulletin de la Chambre de commerce belge de Paris.
Bulletins des Chambres de commerce françaises en Belgique.
Bulletin de documentation des Chambres de commerce françaises en Belgique.
Presse belge.
Presse française.
Revue économique internationale.
L'Economiste français.
L'Economiste européen.
La revue franco-belge.
France-Belgique.
La revue d'Economie Politique.
La revue générale.
Documents parlementaires français, belges et luxembourgeois.
Enquêtes diverses.

TABLE DES MATIERES

PREMIÈRE PARTIE

LES RELATIONS COMMERCIALES FRANCO-BELGES AVANT LA GUERRE	I
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le modus vivendi de 1892</i>	12
CHAPITRE II. — <i>Situation économique comparée des deux pays</i>	15
CHAPITRE III. — <i>Statistiques</i>	23

SECONDE PARTIE

LA GUERRE ET SES CONSÉQUENCES ; L'APRÈS-GUERRE	39
CHAPITRE PREMIER. — <i>La guerre et ses conséquences ; les pourparlers de 1916-17 et de 1919</i>	39
§ 1. La conférence économique interalliée de 1916 ; les conversations franco-belges de 1916-17	40
§ 2. La reprise des relations commerciales après la guerre ; les questions issues de la guerre	54
§ 3. Les pourparlers de 1919 ; leur échec	56
CHAPITRE II. — <i>La politique commerciale et la situation économique des deux pays</i>	83
§ 1. Politique commerciale de la France	99
§ 2. Politique commerciale de la Belgique	123
§ 3. Situation économique de la France et de la Belgique	151
CHAPITRE III. — <i>Les statistiques du commerce d'après-guerre</i>	159

CHAPITRE IV. — <i>La période 1919-1922 ; la campagne contre la France et sa politique protectionniste ; la baisse des exportations belges en 1921 ; les conversations de 1921</i>	174
<i>Section I. — La baisse des exportations belges en 1921 ; la campagne de presse contre le régime douanier français</i>	174
<i>Section II. — La question des coefficients de majoration ; les conversations de 1921</i>	196
CHAPITRE V. — <i>Les surtaxes d'entrepôt et d'origine</i>	204

TROISIÈME PARTIE

LA TENTATIVE D'ACCORD DE 1923	287
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'union douanière belgo-luxembourgeoise</i>	289
<i>Section I. — La situation économique du Grand-Duché ; le referendum de 1919 ; le désistement de la France</i>	289
<i>Section II. — L'accord belgo-luxembourgeois du 25 juillet 1921 ; ses principales clauses</i>	303
<i>Section III. — Les conséquences de l'union douanière belgo-luxembourgeoise</i>	315
CHAPITRE II. — <i>Le nouveau tarif douanier belge</i>	323
§ 1. Pourquoi a-t-on élaboré un nouveau tarif	323
§ 2. Contexture du tarif ; ses caractéristiques	326
§ 3. Critique du nouveau tarif	340
§ 4. Le vote du nouveau tarif	347
§ 5. Le nouveau tarif et la France	348
CHAPITRE III. — <i>Les négociations franco-belges de 1922-23</i>	350
CHAPITRE IV. — <i>Les principales revendications belges et françaises</i>	369
§ 1. Revendications d'ordre tarifaire formulées par la Belgique	369

§ 2. Revendications d'ordre tarifaire formulées par la France	375
§ 8. Demandes françaises tendant au relèvement du tarif minimum belge	378
§ 4. Revendications relatives aux relations commerciales entre le Grand-Duché et l'Alsace-Lorraine..	383
§ 5. Demandes d'ordre spécial formulées par le Luxembourg	388
CHAPITRE V. — <i>La convention du 12 mai 1923</i>	390
Section I. — Vue d'ensemble ; contexture de la convention	390
Section II. — Analyse de la convention et du protocole de signature	392
§ 1. Les nouveaux droits à l'entrée en France et en Belgique	392
§ 2. Régime douanier des colonies	403
§ 3. Relations économiques belgo-marocaines	407
§ 4. Modification des droits établis par la convention	408
§ 5. La politique de refoulement des produits originaires de pays ne jouissant pas du tarif minimum	411
§ 6. Transformation des droits <i>ad valorem</i> en droits spécifiques	418
§ 7. La protection des appellations d'origine	419
§ 8. Les relations commerciales du Luxembourg avec l'Alsace-Lorraine	439
§ 9. L'accord ferroviaire	443
§ 10. Le certificat d'origine	444
§ 11. Questions diverses	446
§ 12. Durée de la convention	447
Section III. — Examen d'ensemble de la convention..	448
Section IV. — Discussion de la convention ; son rejet	451
APPENDICE. — LE RÉGIME IDÉAL DES RELATIONS FRANCO-BELGES	456
§ 1. L'Union douanière	458
§ 2. Le régime préférentiel	465
§ 3. L'avenir	478

